DIE LINDAUER VEREINBARUNG UND DIE STÄNDIGE VERTRAGSKOMMISSION DER LÄNDER

- Ein Beitrag zur Lehre vom Abschluß von Kulturabkommen in der Bundesrepublik Deutschland -

Wolfram Busch

1969

DIE LINDAUER VEREINBARUNG UND DIE STÄNDIGE VERTRAGSKOMMISSION DER LÄNDER

- EIN BEITRAG ZUR LEHRE VOM ABSCHLUSS VON KULTURABKOMMEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND -

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Wolfram Busch

aus Rechlin

1969

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- München 23, Belgradstraße 11

Dekan:	Professor Dr. Otto Bachof
1. Berichterstatter:	Professor Dr. Martin Heckel
2. Berichterstatter:	Professor Dr. Thomas Oppermann

Tag der mündlichen Prüfung: 16. Juni 1969

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dem Andenken meiner Mutter,

meinem Vater

und

Adelheid

gewidmet

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547611_0002

VORWORT

Die wesentlichen Teile der vorliegenden Arbeit sind während eines längeren Aufenthaltes in Bonn entstanden.

Herrn Frey, dem Generalsekretär der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, möchte ich für das Verständnis danken, das er meiner Arbeit durch größtmögliche Freistellung von sonstigen Beanspruchungen entgegenbrachte.

Mein aufrichtiger Dank gilt auch Herrn Minister Dr. Seifriz und den Herren der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund, die mich mit großzügiger Selbstverständlichkeit am Leben und an der Arbeit der Landesvertretung teilnehmen ließen. Herrn Dr. Zahn sei an dieser Stelle für vielfache Anregungen und Hilfen in jeder Hinsicht besonders gedankt.

Schließlich gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Martin Heckel für die Freiheit, die er mit bei Wahl und Ausführung des Themas dieser Arbeit gewährte.

INHALTSÜBERSICHT

Seite

Einleitung 1

1. Teil: Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat in der Völkerrechtsordnung 3

I. Kapitel: Die Völkerrechtssubjektivität von Bund und Ländern in der Bundesrepublik 3

1. Abschnitt: Begriff der Völkerrechtssubjektivität 3

2. Abschnitt: Der Bund als notwendiges Völkerrechtssubjekt 4

1. Souveräne Staaten als notwendige Völkerrechtssubjekte 4

2. Der Gesamtstaat eines Bundesstaates als souveräner Staat und notwendiges Völkerrechtssubjekt 7

3. Der Bund als notwendiges Völkerrechtssubjekt nach dem Grundgesetz 8

3. Abschnitt: Die Länder als abgeleitete Völkerrechtssubjekte 8

1. Allgemeines: Die Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten eines Bundesstaates 8

2. Die völkerrechtliche Stellung der Länder nach dem Grundgesetz: Die Länder als abgeleitete Völkerrechtssubjekte 14

3. Der Umfang der Völkerrechtsfähigkeit der Länder 15

II. Kapitel: Die völkerrechtliche Vertragsgewalt von Bund und Ländern in der Bundesrepublik 17

1. Abschnitt: Die Vertragsgewalt als Teil der auswärtigen Gewalt 17

2. Abschnitt: Vertragsgewalt und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit 18

3. Abschnitt: Bund und Länder als völkerrechtlich handlungsfähige Träger völkerrechtlicher Vertragsgewalt 19

III. Kapitel: Die Verteilung der völkerrechtlichen Vertragsabschluß- und der innerstaatlichen Transformationskompetenz in der Bundesrepublik 22

1. Abschnitt: Die dualistische Konstruktion des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht 22

2. Abschnitt: Die Transformation als Mittel der Umgießung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht 25

3. Abschnitt: Transformationsfähige Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge 28

4. Abschnitt: Die Transformationstechnik in Bund und Ländern 30

I. Die Technik der Transformation völkerrechtlicher Bestimmungen, die Materien der Bundesgesetzgebung berühren 30

Seite

II. Die Technik der Transformation völkerrechtlicher Bestimmungen, die Materien der Ländergesetzgebung berühren 31
III. Die Technik der Transformation völkerrechtlicher Bestimmungen, die Verwaltungskompetenzen des Bundes oder der Länder berühren 32
5. Abschnitt: Die Kongruenz von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz 33
IV. Kapitel: Der Umfang von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenzen von Bund und Ländern in der Bundesrepublik 35
1. Abschnitt: Der Umfang der Kompetenz des Bundes zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung (Gesetzgebungsverträge) 36
I. Kritik der "streng zentralistischen Auffassung" 39
II. Kritik der "gemäßigt zentralistischen Auffassung" 45
III. Die "föderalistische Auffassung" 47
2. Abschnitt: Der Umfang der Kompetenz der Länder zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung (Gesetzgebungsverträge) 49
3. Abschnitt: Der Umfang der Kompetenz des Bundes zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der gesetzesakzessorischen Verwaltung (völkerrechtliche Verwaltungsabkommen) 50
4. Abschnitt: Der Umfang der Kompetenz der Länder zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände gesetzesakzessorischer Verwaltung (völkerrechtliche Verwaltungsabkommen der Länder) 56
5. Abschnitt: Der Umfang der Kompetenzen des Bundes und der Länder zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände schlichthoheitlicher Verwaltung (völkerrechtliche Verwaltungsabkommen) 57
V. Kapitel: Form und Verfahren beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik 60
1. Abschnitt: Völkerrechtliche Verträge des Bundes; die beteiligten Organe: Bundespräsident - Bundesregierung - Bundestag und Bundesrat 60

Seite

I. Völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge 60
II. Völkerrechtliche Verwaltungsabkommen 63
2. Abschnitt: Völkerrechtliche Verträge der Länder; die beteiligten Organe 64

2. Teil: Kulturabkommen 66
1. Abschnitt: Die Entwicklung der internationalen Kulturbeziehungen 66
2. Abschnitt: Kultur als Rechtsmaterie. Die Kompetenzen von Bund und Ländern zur hoheitlichen Förderung und Gestaltung kultureller Sachbereiche 68
I. Kulturpflege als Aufgabe der Gesetzgebung 68
II. Kulturpflege als Aufgabe der schlichten Hoheitsverwaltung 70
III. Die Verteilung der Kompetenzen zur Gestaltung und Förderung der Kultur auf Bund und Länder 71
1. Allgemeines 71
2. Die auf Art. 32 Abs. 1 GG beruhenden Kompetenzen des Bundes im kulturellen Bereich: Theoretische Überlegungen 72
3. Die auf Art. 32 Abs. 1 GG beruhenden Kompetenzen des Bundes im kulturellen Bereich: Beispiele 74
4. Zusammenfassung 75
3. Abschnitt: Inhalt und rechtliche Qualifizierung von Kulturabkommen 76
A. Der Inhalt von Kulturabkommen 76
B. Einordnung der in Kulturabkommen geregelten Sachbereiche in das Bund-Länder Kompetenzsystem im Kultusbereich 81
C. Die staatsrechtliche Qualifikation von Kulturabkommen 83
1. Kulturabkommen - keine politischen Verträge des Bundes im Sinne von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG 83
2. Kulturabkommen als völkerrechtliche Verwaltungsabkommen 84
3. Kulturabkommen als völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge 84
D. Zusammenfassung 86

1. Zwischenbemerkung 88

3. Teil: Die Lindauer Vereinbarung 89
I. Kapitel: Zweck und Entstehungsgeschichte der Lindauer Vereinbarung; - die Ständige Vertragskommission der Länder (StVK) 89
1. Abschnitt: Zweck und Entstehung der Lindauer Vereinbarung 89

Seite

2. Abschnitt: Die "Ständige Vertragskommission der Länder", - das gemäß Ziffer 4 Buchst. b der Lindauer Vereinbarung zu bildende "Gremium" 94
I. Die Konferenz der Staatskanzleien in Bremen vom 21. März 1958 94
II. Die Arbeitsweise der Ständigen Vertragskommission 96
III. Die Rechtsnatur der Stellungnahmen, Empfehlungen und Beschlüsse der Ständigen Vertragskommission der Länder 98
II. Kapitel: Die Rechtsnatur der Lindauer Vereinbarung 100
1. Abschnitt: Die Zulässigkeit vertraglicher und nichtvertraglicher Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik 100
I. Die Zulässigkeit vertraglicher Vereinbarungen 100
II. Die Zulässigkeit rechtlich unverbindlicher Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern 103
2. Abschnitt: Die Lindauer Vereinbarung - ein gentlemen's agreement zwischen Bund und Ländern? 104
I. Charakteristische Merkmale eines gentlemen's agreement 104
II. Das Fehlen der charakteristischen Merkmale eines gentlemen's agreement bei der Lindauer Vereinbarung 106
1. Die Form des Abschlusses 106
2. Der Rechtsbindungswille von Bund und Ländern beim Abschluß der Lindauer Vereinbarung 108
a. Der Wortlaut der Lindauer Vereinbarung 108
b. Die gegenseitige Interessenlage und die Übernahme wechselseitiger Verpflichtungen 110
c. Die nachträgliche Behandlung der Lindauer Vereinbarung durch die Beteiligten 111
d. Die Form des Abschlusses 112
III. Die Lindauer Vereinbarung - kein gentlemen's agreement 112
3. Abschnitt: Die Lindauer Vereinbarung - ein Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern? 113
I. Staatsverträge und Verwaltungsabkommen als Verträge zwischen Bund und Ländern 113
II. Der Begriff des Staatsvertrags 114
III. Die Lindauer Vereinbarung - kein Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern 116
4. Abschnitt: Die Lindauer Vereinbarung - ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern 117

Seite

I. Der Begriff des Verwaltungsabkommens 117
II. Der Verzicht der Länder auf ihre formelle Vertragsgewalt zugunsten des Bundes 119
III. Die Lindauer Vereinbarung - ein Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund 127
III. Kapitel: Die Qualifizierung des in der Lindauer Vereinbarung geübten Verzichts der Länder als verfassungsrechtliches pactum de non petendo? - als verfassungsrechtlicher Vergleich? - als Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung (Mandat)? - als Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund (Delegation)? 129
1. Abschnitt: Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - ein verfassungsrechtliches pactum de non petendo zwischen den Ländern und dem Bund? 129
2. Abschnitt: Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - ein verfassungsrechtlicher Vergleich zwischen den Ländern und dem Bund? 131
I. Die Zulässigkeit verfassungsrechtlicher Vergleiche 131
II. Die Parteien verfassungsrechtlicher Vergleiche 132
III. Die vergleichsweiser Regelung zugänglichen Verfassungsmaterien 133
IV. Die Lindauer Vereinbarung - kein verfassungsrechtlicher Vergleich 140
3. Abschnitt: Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - eine Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund zur Ausübung (Mandat)? 141
I. Begriff der mandatorischen Übertragung von Hoheitsrechten 141
II. Der Verzicht der Länder auf ihre formelle Vertragsgewalt - keine Übertragung dieser Gewalt auf den Bund zur Ausübung 144
4. Abschnitt: Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - eine kompetenzändernde endgültige Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund (Delegation) 144
I. Der Begriff der Delegation 144
II. Die Delegation der formellen Vertragsgewalt der Länder auf den Bund 145
IV. Kapitel: Die Lindauer Vereinbarung - ein grundgesetzwidriges Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund 146

Seite

I. Das Grundgesetz als alleiniger Maßstab für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit kompetenzübertragender Bund-Länder Verträge 147

II. Die Lindauer Vereinbarung - ein verfassungswidriger Vertrag 151

2. Zwischenbemerkung 154

4. Teil: Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Gestaltung des Verfahrens beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die Hoheitsbefugnisse des Bundes und der Länder im Kultusbereich tangieren 155

I. Kapitel: 1. Möglichkeit: der Abschluß paralleler, sich gegenseitig ergänzender Kulturabkommen des Bundes und der Länder 155

II. Kapitel: 2. Möglichkeit: Die nachträgliche Zustimmung der Länder zu Kulturabkommen, die völkerrechtlich verbindlich vom Bund abgeschlossen wurden (Zustimmungsverfahren) 157

III. Kapitel: 3. Möglichkeit: Die Ermächtigung des Bundes durch die Länder zum Abschluß auch Länderkompetenzen umfassender Kulturabkommen (Ermächtigungsverfahren) 158

IV. Kapitel: 4. Möglichkeit: Die Aufnahme von Bemühensverpflichtungen in Kulturabkommen des Bundes 162

V. Kapitel: 5. Möglichkeit: Der Abschluß von Kulturabkommen durch den Bund sowohl in eigenem Namen als auch als Bevollmächtigter der Länder in deren Namen (Bevollmächtigungsverfahren) 164

1. Abschnitt: Begriff von Stellvertretung und Vollmacht. Das der Stellvertretung zugrundeliegende Rechtsverhältnis 164

I. Begriff von Stellvertretung und Vollmacht 164

II. Das der Stellvertretung zugrunde liegende Rechtsverhältnis 165

2. Abschnitt: Die Anwendung der Regeln der Stellvertretung im Bund-Länder Verhältnis beim Abschluß von Kulturabkommen 166

3. Abschnitt: Das der Bevollmächtigung zugrunde liegende Rechtsverhältnis 168

4. Abschnitt: Die praktische Anwendung des Bevollmächtigungsverfahrens beim Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik 169

5. Abschnitt: Mögliche Kritik am Bevollmächtigungsverfahren 172

6. Abschnitt: Abschließende Wertung 173

Anhang 174

Literaturverzeichnis 191

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die zivilistische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
alte RV	alte Reichsverfassung, Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. 4. 1871
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBl. I, II	Bundesgesetzblatt Teil I, Teil II
BGHZ	Bundesgerichtshof, Entscheidungen in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951 (BGBl. I, S. 143) i. d. F. vom 5. 8. 1964 (BGBl. I, S. 593)
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	derselbe
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidung
ebd.	ebenda
ff	folgende Seiten
FN	Fußnote

GBl.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbDStR	Anschütz - Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
i. d. F.	in der Fassung
i. d. S.	in diesem Sinne
i. S.	im Sinne
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JiR	Jahrbuch des internationalen Rechts
LS	Leitsatz
m. E.	meines Erachtens
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NF	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
Randnr.	Randnummer
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
s.	siehe
s. a.	siehe auch
S.	Satz
S.	Seite
Sp.	Spalte
r. Sp.	rechte Spalte

l. Sp.	linke Spalte
u. a.	unter anderem
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
VVdStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. 1. 1960 (BGBl. I, S. 17) i. d. F. vom 12. 8. 1965 (BGBl. I, S. 782)
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 Weimarer Verfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z. T.	zum Teil

EINLEITUNG

Der Aufbau dieser Untersuchung, in deren Mittelpunkt die Lindauer Vereinbarung und die Ständige Vertragskommission der Länder stehen wird, könnte überraschen, da erst im dritten Teil das eigentliche Thema angesprochen wird. Die Ausführungen in den beiden ersten Teilen erscheinen mir jedoch wesentlich und notwendig für das Verständnis des dritten und vierten Teils der Arbeit. Sie mußten daher vorangestellt werden.

Im 1. Teil der Abhandlung wird versucht, im Anschluß an die Darlegung einiger Grundbegriffe des Völkerrechts, die internationalen Wirkungsmöglichkeiten des Bundes, vor allem aber der Länder, aufzuzeigen. Es wird sich erweisen, daß sich die völkerrechtliche Wirkungsmöglichkeit nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern richtet. Diese Abhängigkeit hat Konsequenzen, die hier in der sogenannten föderalistischen Auffassung formuliert werden. Demnach besitzen die Länder gemäß Art. 32 Abs. 3 GG die ausschließliche völkerrechtliche Vertragsabschlußkompetenz über jene Materien, deren innerstaatliche Regelung ihnen vom Grundgesetz zugewiesen wurde.

Die Relevanz der hier vertretenen föderalistischen Auffassung für diese Untersuchung wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Kulturhoheit der Länder als Kernstück ihrer noch vorhandenen Eigenstaatlichkeit anzusehen ist.

Im 2. Teil wird es unternommen, den in der Bundesrepublik Deutschland hoheitlicher Förderung und Gestaltung zugänglichen Kultusbereich darzustellen und aufzuschlüsseln, um so eine, an der grundgesetzlichen Kompetenzordnung orientierte Zuordnung der einzelnen Kulturmaterien zum Bundes- oder Länderhoheitsbereich zu ermöglichen.

Dieser deskriptive 2. Teil wird zeigen, daß das Grundgesetz für eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr keine Vorsorge getroffen hat.

Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um Sinn und Zweck der Lindauer Vereinbarung vom Oktober/November 1957 zu verstehen.

Im 3. Teil wird zuerst die Entstehungsgeschichte der Lindauer Vereinbarung nachgezeichnet und sodann die Arbeit der Ständigen Vertragskommission der Länder dargestellt werden. Daran anschließend wird, - ein Kernstück dieser Untersuchung, - der Versuch unternommen werden, die Vereinbarung einem der bekannten Bund-Länder Vertragstypen zuzuordnen.

Die Lindauer Vereinbarung wird hier als Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern qualifiziert werden.

Eine Überprüfung des Inhalts der Vereinbarung wird zeigen, daß diese gegen das Grundgesetz verstößt und daher als unbeachtlich anzusehen ist.

Im 4. Teil der Abhandlung wird schließlich der Versuch unternommen werden, verschiedene Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr aufzuzeigen.

Es wird nachgewiesen werden, daß eine Ermächtigung des Bundes durch die Länder zum Abschluß auch Länderkompetenzen umfassender Kulturabkommen als verfassungsrechtlich möglich und zulässig anzusehen ist.

Es wird jedoch auch versucht werden nachzuweisen, daß der Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik durch den Bund sowohl im eigenen Namen als auch im Namen aller Länder der grundgesetzlichen Kompetenzordnung und -Verteilung am besten entsprechen würde.

1. TEIL
Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat in der Völkerrechtsordnung

I. KAPITEL
Die Völkerrechtssubjektivität von Bund und Ländern in der Bundesrepublik

1. Abschnitt
Begriff der Völkerrechtssubjektivität

Was immer unter Völkerrecht verstanden wird [1], so ist gemeinsamer Ausgangspunkt aller Begriffsbestimmungen das Völkerrechtssubjekt [2]. Dieser Ausgangspunkt ist die Konsequenz einer Erkenntnis der allgemeinen Rechtslehre, daß teilnehmende Glieder einer gegebenen Rechtsordnung nur Rechtssubjekte sein können.

Die allgemeine Rechtslehre definiert Rechtssubjektivität als die Fähigkeit einer natürlichen Person oder eines Verbandes, in einer gegebenen Rechtsordnung Träger von Rechten, Pflichten und sonstigen Befugnissen, - oder, was gleichbedeutend ist, - Normadressat dieser Rechtsordnung zu sein [3].

Für die Sonderrechtsordnung des Völkerrechts muß diese Definition dahingehend konkretisiert werden, daß Völkerrechtssubjektivität jenen Personen, Verbänden und Organisationen zuzuerkennen ist, denen die Völkerrechtsordnung unmittelbar Rechte und Pflichten beilegt, oder, anders ausgedrückt, die als unmit-

---

1) Etwa "die Gesamtheit der Regeln, die die rechtlichen Beziehungen in erster Linie und generell zwischen Staaten, aber auch in gewissem Umfang zwischen Staaten und anderen zum internationalen Rechtsverkehr zugelassenen Rechtspersonen sowie zwischen diesen Rechtspersonen selbst zum Gegenstand haben", vgl. Berber, Völkerrecht Bd. 1, S. 9; oder "der Inbegriff jener Rechtsnormen, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen regeln", vgl. Guggenheim, Völkerrecht Bd. 1, S. 1; vgl. auch die Definition bei Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts, S. 6.

2) So auch Knubben, a. a. O., S. 1; Verdross, Völkerrecht, S. 2; Mosler, Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, ZaöRV Bd. 22, S. 20; Korte, Grundfragen, S. 102 ff.

3) Schoen, ZVR Bd. XXIII, S. 417; Mosler, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 665 r. Sp.; ders. in ZaöRV Bd. 22, S. 18.

telbare Adressaten völkerrechtlicher Normen grundsätzlich in Betracht kommen [1].

Diese, immer noch relativ weit gefaßte Definition der Völkerrechtssubjektivität kann vorerst genügen. Sie wird, soweit es sich für diese Untersuchung als notwendig erweist, an gegebener Stelle weiter konkretisiert werden.

2. Abschnitt
Der Bund [2] als notwendiges Völkerrechtssubjekt

1. Souveräne Staaten als notwendige Völkerrechtssubjekte

In der klassischen, auf Grotius und Bodinus zurückgehenden Völkerrechtslehre, wurden ausschließlich souveräne Staaten als Völkerrechtssubjekte aner-

---

1) Schoen, a. a. O., S. 417; Verdross, a. a. O., S. 188 ff; v. d. Heydte, in: Festschrift für Spiropoulos 1957, S. 239; Knubben, a. a. O., S. 2.

2) Auf den Streit um Begriff und Wesen des Bundesstaates kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht eingegangen werden, - vgl. hierzu den neuen Versuch von Usteri, Theorie des Bundesstaates, sowie die Überlegungen von Hesse, in: Der unitarische Bundesstaat, und in: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 85 ff, sowie Josef H. Kaiser, Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder, ZaöRV Bd. 18, S. 526 ff.
Hier wird unter einem Bundesstaat ein souveräner Staat verstanden, der aus verfassungsmäßig zur Einheit zusammengefügten nicht-souveränen Staaten besteht, die an seiner Willensbildung teilnehmen, - vgl. Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 1.
Weiterhin wird hier von einem zweigliedrigen Bundesstaatsbegriff ausgegangen. Demnach hat das Grundgesetz die zur Wahrnehmung der umfassenden staatlichen Aufgaben notwendigen Kompetenzen auf den Bund und die Länder verteilt. Der Bund ist der durch den Zusammenschluß der Länder entstandene Gesamtstaat i. S. des Bundesstaatsrechts. Der Hoheitsbereich des Bundes umfaßt auch die Länder, soweit ihnen von der Verfassung nicht exklusive Hoheitsbefugnisse eingeräumt sind.
Gesamtstaat, Bund und Bundesrepublik Deutschland sind verschiedene Bezeichnungen für dieselbe Teilrechtsordnung im Bundesstaat des Grundgesetzes, - vgl. BVerfGE 13, S. 54 ff (77 f) (Neugliederungsurteil); Josef H. Kaiser, a. a. O., S. 526 ff (530 f); vgl. zum Gesamtproblem bereits Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht I, S. 66.

kannt [1]. Dieser Satz konnte bis zum Ende des 18. Jahrhunderts unangefochten behauptet werden, da als Mitglieder der "Völkerfamilie" nur die souveränen christlichen Einheitsstaaten galten, und die völkerrechtliche Problematik von Staatenverbindungen und nicht-staatlichen Verbänden noch unbekannt war.

Mit der Gründung der föderalistisch verfaßten Vereinigten Staaten von Amerika beginnend und sich im 19. Jahrhundert mit einer zunehmenden Zahl von Staatenbünden, Bundesstaaten, Protektoraten, Dominien und sonstigen Staatenverbindungen [2] fortsetzend, begann die Staatenwelt ein vielfältigeres Bild zu zeigen. Angesichts dieser Realitäten wurde auch in der Theorie das Dogma von der ausschließlichen Völkerrechtssubjektivität souveräner Staaten mehr und mehr in Frage gestellt und schließlich aufgegeben [3]. Nunmehr wurden auch "halbsouveräne" und nicht-souveräne Staaten als Völkerrechtssubjekte anerkannt.

Der Wunsch nach internationaler Verständigung sowie die zunehmende Bedeutung von Verbänden und unter- und überstaatlichen Gemeinschaften und Organisationen im internationalen Bereich führte, insbesondere nach dem 2. Weltkrieg, zu einer erneuten Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte. Internationalen Organisationen und Zusammenschlüssen wird häufig Völkerrechtsfähigkeit zuerkannt. Auch das Individuum wird in zunehmendem Maße Gegenstand völkerrechtlicher Betrachtungen [4].

Wie sehr sich auch die Zahl der Völkerrechtssubjekte im Laufe der skizzierten Entwicklung vergrößert haben mag, so sind auch heute noch die souveränen Staaten als die wichtigsten Völkerrechtssubjekte anzusehen [5]. Sie sind unmittelbare Zuordnungssubjekte völkerrechtlicher Pflichten und Rechte. Mit Beginn ihrer Existenz sind sie selbstverständliche Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Souveräne Staaten sind geborene oder notwendige Völkerrechtssubjekte [6].

---

1) Daß dieser Satz nur cum grano salis gilt zeigt Mosler, ZaöRV Bd. 22, S. 1 ff (7 f).

2) Z. B. das einzigartige British Commonwealth of Nations.

3) Vgl. zur Entwicklung der Völkerrechtssubjektivität Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts, S. 16 ff.

4) Vgl. hierzu die Ausführungen mit Zahlenangaben bei Mosler, ZaöRV Bd. 22, S. 1 f; sowie ders. in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 665 ff (668);
weiterhin Verdross, Völkerrecht, S. 188 ff; Guggenheim, Völkerrecht Bd. 1, S. 161 ff; Wengler, Die Friedenswarte Bd. 51 (1951/53), S. 113 ff; Lador-Lederer, ZaöRV Bd. 23, S. 657 ff.

5) Verdross, a. a. O., S. 189 Buchst. e; Bernhardt, Abschluß, S. 7; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 134; Guggenheim, a. a. O., S. 161.

6) Beide termini wurden von Mosler, Thoma-Festschrift, S 134/5 geprägt. Sie

Ihre Souveränität hebt diese Staaten aus der Vielzahl andersartiger Völkerrechtssubjekte heraus. Haben wir es beim Bundesstaat mit einer Staatenverbindung zu tun, so ist von Interesse, welcher Teilordnung die Souveränität zuzusprechen ist, - dem Gesamtstaat oder den Einzelstaaten. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine kurze Beschreibung souveräner Staatlichkeit:

Der Begriff der Souveränität ist seit Jahrhunderten im Staats- und Völkerrecht umstritten. Die Äußerungen in der Literatur sind kaum zu übersehen [1]. Für den Zweck dieser Arbeit ist es zureichend, die Frage nach dem Souveränitätsbegriff allein unter dem Aspekt der Kreation geborener Völkerrechtssubjekte durch Zuerkennung eines souveränen Status' zu stellen und zu beantworten.

So eingegrenzt ist unter Souveränität zu verstehen: Volle Selbstregierung nach innen, Unabhängigkeit von jeder fremden Staatsgewalt und die alleinige und unmittelbare Unterordnung unter das Völkerrecht [2].

Die volle Selbstregierung nach innen [3] unterscheidet souveräne Staaten von über- und zwischenstaatlichen Organisationen und Zusammenschlüssen, denen eigene Herrschaftsgewalt zur Durchsetzung ihrer Zwecke nach innen nur in beschränktem Umfang zusteht [4].

Die Unabhängigkeit von jeder fremden Staatsgewalt trennt die souveränen Staaten von jenen, deren innere und (oder) äußere Autonomie durch die Weisungsunterworfenheit unter eine fremde Staatsgewalt eingeschränkt oder ganz aufgehoben ist [5].

Das Merkmal des Souveränitätsbegriffs "unmittelbare Unterordnung unter

---

Fortsetzung der FN 6 von S. 5:

haben sich in der Literatur durchgesetzt. Sie werden auch hier im folgenden verwendet.

Notwendige Völkerrechtssubjekte werden auch als unmittelbare oder unabhängige bezeichnet, als Primärvölkerrechtssubjekte oder solche a priori.

1) Die prägnanteste Darstellung von Ursprung und Entwicklung des Souveränitätsbegriffes findet sich bei G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 435-489.

2) Vgl. Guggenheim, Völkerrecht Bd. 1, S. 161 f; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 132-134; Bernhardt, Abschluß, S. 7 f; Verdross, Völkerrecht, S. 191 f.

3) Unter "voller Selbstregierung nach innen" wird man verstehen müssen, daß ein Staat seine Staats- und Regierungsform, seine innere Organisation und das Verhalten seiner Angehörigen sowie seine Innen- und Außenpolitik grundsätzlich frei und selbständig regeln kann. Auch die Kompetenzkompetenz ist zur vollen Selbstregierung nach innen zu rechnen; - vgl. hierzu Verdross, a. a. O., S. 192.

4) Beispiel: Die supranationalen europäischen Gemeinschaften.

5) Beispiel: Dominien oder Kolonien mit "voller Selbstregierung"; Gliedstaaten eines Bundesstaates ("Bundesrecht bricht Landesrecht"!).

das Völkerrecht" ist allen Völkerrechtssubjekten, - auch den nicht-souveränen, - gemeinsam. Es ist also kein Charakteristikum souveräner Staaten. Hier dient es der Relativierung des Souveränitätsbegriffs dahingehend, daß auch souveräne Staaten einer Rechtsordnung, nämlich der des Völkerrechts, unterworfen und an deren Normen gebunden sind [1].

Mit Hilfe des so erläuterten Souveränitätsbegriffs kann nunmehr die Frage beantwortet werden, welcher Teilordnung im Bundesstaat Souveränität zuzusprechen ist, - dem Gesamtstaat oder den Gliedstaaten.

2. Der Gesamtstaat eines Bundesstaates als souveräner Staat und notwendiges Völkerrechtssubjekt

In einem Bundesstaat erfüllt allein der Gesamtstaat die Voraussetzungen der Souveränität. Nur dieser, nicht auch die Gliedstaaten, besitzt sowohl volle Selbstregierung nach innen als auch Unabhängigkeit von jeder fremden Staatsgewalt. Nur dieser ist allein dem Völkerrecht untergeordnet. Hinzu kann als Indiz für die Souveränität des Gesamtstaates im Bundesstaat die Tatsache gelten, daß föderalistische Verfassungen in der Regel die auswärtige Gewalt entweder ausschließlich oder überwiegend dem Gesamtstaat zuweisen [2]. So erklärt es sich auch, daß die Völkerrechtspraxis zwischen Einheitsstaaten und Bundesstaaten keinen Unterschied macht [3]. Dementsprechend wird, nach einigen abweichenden Konstruktionsversuchen, in der deutschen Staats- und Völkerrechtslehre seit Beginn des letzten Drittels des vergangenen Jahrhunderts dem Gesamtstaat

---

1) Mosler, Thoma-Festschrift, S. 132/133.

2) Vgl. etwa die Verfassung der USA von 1787, Art. I Section 10:
"No state shall enter into any treaty, alliance or donfederation . . . ".
Oder die Schweizer Bundesverfassung von 1848, Art. 8:
"Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland, einzugehen";
Vgl. weiterhin Art. 11 der Reichsverfassung von 1871, Art. 78 Abs. 1 WRV und Art. 32 Abs. 1 GG.

3) So Kunz, Staatenverbindungen, S. 625, 631; Bernhardt, Abschluß, S. 12/13; Berber, Völkerrecht Bd. 1, S. 144; Kaiser, Die Erfüllung völkerrechtlicher Verträge des Bundes durch die Länder, ZaöRV Bd. 18, S. 539; Thaler, Die völkerrechtlichen Verträge des Reiches und die bundesstaatliche Neuordnung Deutschlands, S. 49/51; Gunst, Der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht, S. 77; BVerfGE 2, S. 347 ff (378).

(Reich, Bund) Souveränität und Völkerrechtssubjektivität zuerkannt [1].

Es kann also festgehalten werden: In einem Bundesstaat ist nur der Gesamtstaat souverän. Dieser ist notwendiges Völkerrechtssubjekt.

3. Der Bund als notwendiges Völkerrechtssubjekt nach dem Grundgesetz

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, - Art. 20 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG. Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes. - Art. 32 Abs. 1 GG. Dieses umfassende Recht des Bundes zur Teilnahme am Völkerrechtsverkehr läßt das Grundgesetz insofern als eine "klassische" Bundesstaatsverfassung erscheinen und vermuten, daß souverän allein der Bund (Gesamtstaat) ist. Diese Vermutung wird bestätigt durch die Tatsache, daß der Bund nach innen volle Selbstregierung besitzt, - er hat sich eine Bund und Länder gleichermaßen bindende Verfassung gegeben und ist Träger der Kompetenzkompetenz, - im Gegensatz zu den Ländern [2] unabhängig von fremder Staatsgewalt ist und als allein den Normen des Völkerrechts unterworfen gelten kann.

Es kann also festgehalten werden: In der Bundesrepublik Deutschland ist der Bund notwendiges Völkerrechtssubjekt.

3. Abschnitt
Die Länder als abgeleitete Völkerrechtssubjekte

1. Allgemeines: Die Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten eines Bundesstaates

So einhellig der Gesamtstaat eines Bundesstaates als notwendiges Völkerrechtssubjekt anerkannt wird, so umstritten ist die Völkerrechtssubjektivität der

---

1) Vgl. Laband, Staatsrecht I, S. 55 f mit einer gründlichen Auseinandersetzung entgegenstehender Meinungen; G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 769 f. ders. Staatenverbindungen, S. 291; Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, S. 98; Kunz, Staatenverbindungen, S. 659/660; Verdross, Völkerrecht, S. 195; Harupa, Verhältnis, S. 19; Beiswingert, Einwirkung, S. 8; Paur, Abschluß, S. 6.

2) Deren Bestand nicht einmal garantiert ist!

Gliedstaaten einer solchen Staatenverbindung [1]. Die Meinungen im Schrift-

1) Geht man im Völkerrecht von der Unterscheidung zwischen notwendigen Völkerrechtssubjekten (= souveräne Staaten) und abgeleiteten Völkerrechtssubjekten (= alle menschlichen Verbände, die ein Minimum an Selbständigkeit besitzen, zur Eingehung und Einhaltung internationaler Vereinbarungen fähig und für den völkerrechtlichen Verkehr zugelassen und anerkannt sind) aus, - vgl. hierzu Bernhardt, Abschluß, S. 21, - so ist die Qualifizierung eines solchen Verbandes als Staat völkerrechtlich grundsätzlich ohne Bedeutung.
Wenn hier dennoch in gegebener Kürze der Staatscharakter der Gliedstaaten eines Bundesstaates aufgezeigt wird, so hat das den Grund, den so bezeichneten Gliedern alle jene Merkmale und essentialen Eigenschaften zuzuerkennen, die einen menschlichen Verband als Staat qualifizieren, um so der Notwendigkeit enthoben zu sein, das "Minimum an Selbständigkeit" zu definieren, das Gliedstaaten eines Bundesstaates besitzen müssen, um als Völkerrechtssubjekte überhaupt in Betracht zu kommen!
Ausgehend vom Einheitsstaat als dem überlieferten Objekt staatsrechtlicher Betrachtung, - (wie stark dieser Ausgangspunkt noch lange die staatsrechtliche Diskussion beeinflußte und hemmte zeigt Laband, Staatsrecht I, S. 64 f), - war bis zum Ende des 18. Jahrhunderts die Souveränität als ein Essentiale des Staatsbegriffs angesehen worden. Die neu entstehenden Bundesstaaten warfen die Frage auf: Gibt es nur souveräne Staaten oder kann einem menschlichen Verband Staatscharakter auch dann noch zuerkannt werden, wenn er nicht souverän ist?
Waitz versuchte die Frage ganz im Sinne des überkommenen Souveränitätsdogmas durch Teilung der Souveränität im Bundesstaat zu beantworten: Im Bundesstaat sei der Bereich staatlicher Tätigkeit zwischen Gesamtstaat und Einzelstaaten geteilt. Innerhalb ihrer jeweils eigenen Sphäre seien beide jedoch gleichermaßen souverän; - so grundsätzlich in: Das Wesen des Bundesstaates, Kieler Monatsschrift (1853), S. 494-530; zur Waitz'schen Bundesstaatstheorie vor allem Brie, Der Bundesstaat, S. 105 ff.

Diese Konstruktion der zusammenhanglosen Existenz verschiedener souveräner Kompetenzbereiche auf einem Staatsgebiet erwies sich jedoch als zur Erklärung bestehender Bundesstaaten, vor allem aber des neugegründeten deutschen Reichs von 1871, ungeeignet.
Noch konsequenter im Sinne des Souveränitätsdogmas erkannte M. v. Seydel, historisch argumentierend, ausschließlich den Gliedstaaten eines Bundesstaates Souveränität zu, konnte so deren Staatscharakter weiterhin behaupten mit der Konsequenz allerdings, daß für ihn der Bundesstaat überhaupt ein undenkbarer Begriff war; - vgl. M. v. Seydel, Commentar zur

tum reichen von der generellen Leugnung ihrer Völkerrechtsfähigkeit [1] bis zur

---

Fortsetzung der FN 1 von S. 9:

Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, Einleitung, S. XIV.

In seinen "Staatsrechtlichen Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung", 1872, S. 2 ff, brach Georg Meyer mit dem überholten Souveränitätsdogma. Er lehnte die Souveränität als ein Essentiale des Staatsbegriffs ab und unterschied zwischen souveränen und nicht souveränen Staaten.

Diese Lehre war für die Theorie vom Bundesstaat von entscheidender Bedeutung. Nachdem Laband, Staatsrecht I, 1. Aufl. 1876, und G. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 36 ff sich der Lehre Georg Meyer's angeschlossen hatten, wurde sie zur herrschenden Auffassung. Heute ist die Staatlichkeit der deutschen Länder unbestritten.

Der Lehre von den nicht-souveränen Staaten wird noch heute vorgeworfen, es ließen sich, werde die Souveränität als Essentiale des Staatsbegriffs nicht mehr anerkannt, keine geeigneten Kriterien finden, um Gliedstaaten von anderen innerstaatlichen Verbänden und Selbstverwaltungsorganisationen abzugrenzen.

Laband, Staatsrecht I (1. Aufl. 1876), S. 106 f sah das entscheidende Abgrenzungskriterium darin, daß nur Staaten öffentlich-rechtliche Herrschaft kraft eigenen originären Rechts zustehe. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 40, sah den Unterschied zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Verbänden darin, daß nur ein Staat unkontrollierte öffentliche Gewalt besitze, während alle anderen Verbände nur kontrollierte Gewalt ausüben könnten.

Dem Abgrenzungskriterium Laband's ist der Vorzug zu geben! Mit ihm ist m. E. am überzeugendsten die Gründung eines Bundesstaates zu erklären als das "Eindringen" jeweils einer Staatsgewalt, - der des Gesamtstaates oder der Gliedstaaten, - in das von der anderen Staatsgewalt durch "Zurückweichen" hinterlassene "Hoheitsvakuum". Vgl. hierzu u. a. Krüger, Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sogenannten supranationalen Organisationen, DöV 1959, S. 721 ff; Herzog, Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat, DöV 1962, S. 81 ff.

1) So z. B. Burckardt, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, S. 365, der ausführt, nur Staaten könnten Völkerrechtssubjekte sein; Gliedstaaten eines Bundesstaates besäßen jedoch keinen Staatscharakter, - so a. a. O., S. 154 ff, - also seien sie auch nicht völkerrechtsfähig. Ähnlich Kunz, Staatenverbindungen, S. 100 f (127), 162 f, 664, der grundsätzlich davon ausgeht, daß die Glieder eines Bundesstaates nach außen abgeriegelt seien; werden ihnen jedoch ausnahmsweise durch eine Bundesverfassung auswärtige Kompetenzen eingeräumt, so sei das nur ein "besonderer Fall der internen

ebenso uneingeschränkten Anerkennung derselben [1]. Bei vermittelnden Lehren [2] wiederum sind die Voraussetzungen für eine Teilnahme von Gliedstaaten am internationalen Rechtsverkehr und der Umfang dieser Teilnahme streitig.

Allein nur eine Meinung scheint mir sowohl den verschiedenen Bundesstaatsverfassungen wie auch den Bedürfnissen des Völkerrechtsverkehrs gerecht zu werden. Diese soll hier dargestellt werden:

Das Völkerrecht geht von einer umfassenden Rechtsfähigkeit der souveränen Staaten aus [3]. Diesen Primärvölkerrechtssubjekten steht es frei, nach ihrem Willen, zur Förderung gegenseitiger Kommunikation oder zur Verwirklichung gemeinsamer internationaler Zwecke, weitere Völkerrechtssubjekte zu kreieren [4]. Diese, sowohl in ihrer Entstehung wie auch in ihrem Fortbestand vom Willen der Schöpferstaaten abhängigen Subjekte werden abgeleitete oder sekundäre Völkerrechtssubjekte genannt [5].

Von der, aus ihrer umfassenden Völkerrechtsfähigkeit fließenden Kreationsgewalt, können die souveränen Staaten nun auf zwei verschiedenen Ebenen Gebrauch machen: Einmal durch Bildung internationaler und supranationaler Zusammenschlüsse und deren Anerkennung als völkerrechtsfähig [6]. Oder durch die

---

Fortsetzung der FN 1 von S. 10:

bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, bundesstaatlicher Dezentralisation"; die Gliedstaaten seien dann nur "dezentralisierte Organe des Bundesstaates für bestimmte Materien des völkerrechtlichen Verkehrs" (a. a. O., S. 664); ebenso Schmitz, ZaöRV Bd. 3 Teil 1, S. 313 ff (321).

1) So z. B. Alf Ross, Völkerrecht, S. 94 ff (98).

2) Einen umfassenden Überblick über diese Lehren gibt Beiswingert, Einwirkung, S. 8 ff.

3) Burckardt, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, S. 365 bezeichnet das Verhältnis von Völkerrecht zu den (souveränen) Staaten als logische Priorität der letzteren vor ersterem: Souveräne Staaten werden nicht durch das Völkerrecht, sondern dieses durch jene geschaffen.

4) Vgl. hierzu Bernhardt, Abschluß, S. 10.

5) Der anschauliche terminus "abgeleitetes" Völkerrechtssubjekt stammt von Mosler, Thoma-Festschrift, S. 135. Dieser Ausdruck hat sich in der Literatur durchgesetzt. Benützt werden auch noch die termini abhängige oder partielle Völkerrechtssubjekte.

6) Der Umfang der Rechtsfähigkeit dieser Subjekte richtet sich allein nach ihrem Kreationszweck. Man könnte hier von einer völkerrechtlich beschränkten Völkerrechtsfähigkeit sprechen im Gegensatz zu einer verfassungsrechtlich beschränkten Völkerrechtsfähigkeit, wie sie für Gliedstaaten eines Bundesstaates nachgewiesen werden wird; - vgl. hierzu auch Mosler, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 666 r. Sp. / 667 l. Sp. ; Krüger,

Zulassung von unter der Hoheit souveräner Staaten stehender Staaten, Provinzen oder sonstiger menschlicher Verbände zum völkerrechtlichen Verkehr. Die letztgenannte Kreationsebene ist in unserem Zusammenhang von Interesse, handelt es sich doch bei Gliedstaaten eines Bundesstaates um innerhalb des Hoheitsbereichs eines souveränen Staates bestehende Staaten.

Wurde bisher ausgeführt, daß notwendigen Völkerrechtssubjekten als Ausfluß ihrer umfassenden Rechtsmacht die Fähigkeit zur Kreation abgeleiteter Völkerrechtssubjekte zusteht und weiterhin festgestellt, daß diese Kreationsgewalt auch die Möglichkeit einschließt, Gliedstaaten eines Bundesstaates internationale Rechtsfähigkeit zu verleihen, so muß diesen Überlegungen die Frage folgen: Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um Gliedstaaten eines Bundesstaates als völkerrechtsfähig anzuerkennen?

Diese Fragestellung soll durch ein Beispiel erläutert werden: Beschließen die souveränen Staaten A und B den Gliedstaat D des souveränen Bundesstaates C ohne Beachtung der Verfassung des letzteren als Völkerrechtssubjekt anzuerkennen, so ist offensichtlich, daß es sich hierbei um einen unzulässigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten des Staates C handeln würde.

Dieses Beispiel zeigt, daß die wirksame Verleihung von Völkerrechtsfähigkeit an den Gliedstaat eines Bundesstaates das Zusammenwirken bundesverfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Regelungen erfordert.

1. Erste Voraussetzung für die Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten eines Bundesstaates ist, daß die Bundesverfassung diesen auswärtige Befugnisse einräumt [1]. Wie die Befugnisse wahrgenommen werden, ob durch eigene Organe oder durch Vermittlung des Bundes, ist eine andere Frage der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit. Primär von Bedeutung ist, daß die Bundesverfassung die Gliedstaaten nicht völkerrechtlich abschließt, sondern ihnen einen, - wie auch immer begrenzten, - auswärtigen Betätigungsraum gewährt. Schließt eine Bundesverfassung die Gliedstaaten von jeder völkerrechtlichen Betätigung aus, können diese niemals Völkerrechtsfähigkeit erlangen. Das ist in den föderativen Verfassungen der Welt die Regel. Die Zuweisung auswärtiger Kompetenzen an

---

Fortsetzung der FN 6 von S. 11:

Über die Hoheit der Gewalt der Staaten und der sogenannten supranationalen Organisationen, DöV 1959, S. 721 ff.

1) Vgl. Bernhardt, Abschluß, S. 18/19; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 139 f; Paur, Abschluß, S. 8; Mallmann, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 641; Guggenheim, Völkerrecht Bd. 1, S. 275/6; Verdross, Völkerrecht, S. 195; Knubben, Die Subjekte des Völkerrechts, S. 382; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 8; Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 109 ff.

die Gliedstaaten erscheint dagegen als Ausnahme [1].

Eine Bundesverfassung kann also eine Voraussetzung für die Völkerrechtsfähigkeit ihrer Gliedstaaten schaffen. Ob diese internationale Rechtsfähigkeit tatsächlich erlangen kann sich nur nach der Rechtsordnung richten, deren Subjekte die Gliedstaaten werden sollen, - der Völkerrechtsordnung. Es ist daher noch eine völkerrechtliche "Annahme" oder "Bestätigung" des bundesverfassungsrechtlichen "Angebots", die Gliedstaaten in den Kreis der Völkerrechtssubjekte aufzunehmen, notwendig.

2. Zweite Voraussetzung für die Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten eines Bundesstaates ist daher die Zulassung der mit auswärtigen Befugnissen ausgestatteten Glieder zum Völkerrechtsverkehr. Diese Zulassung geschieht kraft Anerkennung durch ein notwendiges Völkerrechtssubjekt [2].

Souveräne Staaten sind ursprüngliche Völkerrechtssubjekte auf Grund ihrer Existenz. Die völkerrechtliche Anerkennung durch andere Staaten hat für sie nur deklaratorischen Charakter. Anders verhält es sich jedoch bei abgeleiteten Völkerrechtssubjekten. Ihnen fehlt grundsätzlich die Völkerrechtsfähigkeit. Diese muß ihnen erst verliehen werden. Der Verleihungsakt ist in der Anerkennung durch ein anderes kreationsfähiges souveränes Völkerrechtssubjekt zu sehen. Dieses Völkerrechtssubjekt muß selbstverständlich von dem, den Gliedstaaten übergeordneten souveränen Gesamtstaat, verschieden sein. Sonst könnten neue völkerrechtsfähige Gebilde gewissermaßen durch "In-sich-Geschäft" kreiert werden. Bei abgeleiteten Völkerrechtssubjekten hat also die völkerrechtliche Anerkennung konstitutive Wirkung [3].

---

1) So Mosler, Thoma-Festschrift, S. 138; Verdross, a. a. O., S. 196.
Als Beispiel für die Regel mag die österreichische Bundesverfassung vom 1. 5. /19. 12. 1945 gelten: Gem. Art. 10 Ziff. 2 gehören zur ausschließlichen Bundeskompetenz u. a. die äußeren Angelegenheiten mit Einschluß der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere der Abschluß aller Staatsverträge. Die Durchführung von über Länderkompetenzen abgeschlossenen Staatsverträgen wird durch die Pflicht der Länder zur Transformation gesichert!

2) Verdross, a. a. O., S. 196; Mallmann, a. a. O., S. 641 r. Sp.; Paur, a. a. O., S. 8; Hallmayer, a. a. O., S. 11 f; Klein, Mittelbare Haftung, S. 170/1; Bernhardt, a. a. O., S. 18 f; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 139.

3) Vgl. Verdross, Völkerrecht, S. 196; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 141; Bernhardt, Abschluß, S. 21; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 3 f. 11 f unterscheidet im Anschluß an Korte, Grundfragen, S. 11, zwischen potentieller und aktueller Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten. Eine Bundesverfassung könne die Gliedstaaten nur zu möglichen Anknüpfungspunkten für die Völkerrechtsordnung machen, tatsächliche Völker-

Die konstitutive Anerkennung der Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten eines entsprechend "offen" verfaßten Bundesstaates wird man in der - deklaratorischen - Anerkennung dieses Bundesstaates durch mindestens ein notwendiges Völkerrechtssubjekt sehen müssen [1]. Diese Anerkennung begründet die Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten für den gesamten Völkerrechtsverkehr, nicht nur dem anerkennenden Staat gegenüber [2].

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: In Bundesstaaten, deren Verfassung den Gliedstaaten auswärtige Kompetenzen einräumen, besitzen diese, mit der völkerrechtlichen Anerkennung des Gesamtstaates, Völkerrechtssubjektivität.

2. Die völkerrechtliche Stellung der Länder nach dem Grundgesetz: Die Länder als abgeleitete Völkerrechtssubjekte

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland hat die Länder nicht nach außen abgeriegelt. Art. 32 Abs. 3 GG bestimmt: "Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen." Den Ländern werden also auswärtige Kompetenzen eingeräumt. Damit ist die erste Voraussetzung für eine Völkerrechtsfähigkeit der Länder - das bundesverfassungsrechtliche "Angebot" an die notwendigen Mitglieder der Völkerrechtsordnung - erfüllt.

Die Bundesrepublik Deutschland nimmt souverän am internationalen Verkehr der Staaten teil; sie ist von deren Mehrzahl völkerrechtlich anerkannt. Diese deklaratorische Anerkennung des notwendigen Völkerrechtssubjekts Bundesrepublik beinhaltet das Versprechen der Anerkennenden, die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zu respektieren und, soweit es das Grundgesetz zuläßt, die Länder als

---

Fortsetzung der FN 3 von S. 13:

rechtssubjekte würden sie jedoch erst durch Aufnahme des völkerrechtlichen Verkehrs. Diese begriffliche Trennung ist möglich, bringt aber keinen Gewinn, da allein die aktuelle Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten interessiert.

1) So Klein, Mittelbare Haftung, S. 171 FN 31; Mosler, a. a. O., S. 163; Bernhardt, a. a. O., S. 21.

2) A. A. Verdross, a. a. O., S. 195; Mosler, a. a. O., S. 161; diese Lehre von einer "relativen", nur dem anerkennenden Staat gegenüber bestehenden Rechtsfähigkeit ist jedoch mit dem Wesen der, wenn auch inhaltlich beschränkten, Rechtsfähigkeit, die grundsätzlich jedermann gegenüber besteht, nicht zu vereinbaren.

abgeleitete Völkerrechtssubjekte anzuerkennen [1].

3. Der Umfang der Völkerrechtsfähigkeit der Länder

Aus den beiden notwendigen Voraussetzungen für die Völkerrechtsfähigkeit von Gliedstaaten eines Bundesstaates folgt, daß diesen die notwendigen Völkerrechtssubjekte nur in dem Umfang Völkerrechtssubjektivität zuerkennen können, wie es die entsprechende Bundesverfassung zuläßt. Abgeleitete Völkerrechtsfähigkeit kann somit stets nur eine beschränkte oder partielle sein, da allein den notwendigen Völkerrechtssubjekten umfassende Rechtsfähigkeit zusteht, und die Kreation notwendiger Völkerrechtssubjekte durch eben solche logisch unmöglich ist [2]. Der Umfang der Völkerrechtsfähigkeit von Gliedstaaten bestimmt sich also nach der jeweiligen Bundesverfassung.

Das Grundgesetz räumt den Ländern durch Art. 32 Abs. 3 GG auswärtige Kompetenzen in Form eines beschränkten Vertragsabschlußrechts ein. Als Maßstab für den Umfang der auswärtigen Befugnisse wählt es, einer deutschen Verfassungstradition folgend [3], die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Im Um-

---

1) Dieses Ergebnis steht im Einklang sowohl mit der völkerrechtlichen Praxis der deutschen Länder seit der Reichsgründung von 1871 wie auch mit der in der Literatur herrschenden Meinung seit jener Zeit!
Zur alten RV vgl. Proebst, Hirth's Annalen 1882, S. 241 ff; Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge, S. 3; Schäffer, Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten, S. 9 ff; Pommerening, Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten, S. 3 ff; Haenel, Staatsrecht I, S. 547 ff (551);
Zur WRV vgl. Fleischmann, HdbDStR Bd. 1, S. 209 ff (212); Anschütz, Kommentar, Art. 78 Anm. 3-5; Heckel, AöR Bd. 7 (1924), S. 212; Bernhardt, Abschluß, S. 117 ff m. w. N.;
Zum GG vgl. Mallmann, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 643; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 27; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 146 f; ders. Bilfinger-Festschrift, S. 261; Verdross, Völkerrecht, S. 195 FN 1; Pfeffer v. Salomon, Kann über die auswärtige Gewalt die Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik verschoben werden?, S. 75 ff.

2) Vgl. Mosler, Thoma-Festschrift, S. 136; Bernhardt, Abschluß, S. 22.

3) Vgl. hierzu den verfassungshistorischen Überblick bei Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 19/20.
Soweit ich sehe, wurde in der Erfurter Unionsverfassung vom 28. Mai 1849 die Gesetzgebungskompetenz zum ersten Mal als Maßstab für die auswärtigen Befugnisse der Bundesglieder verwendet. Abschnitt II § 8 lautet: "Die

fang ihrer Gesetzgebungszuständigkeit [1] sind die Länder völkerrechtlich vertrags- und damit rechtsfähig. Würde ein Land unter Überschreitung seiner ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen mit einem auswärtigen Staate kontrahieren, so müßte dieses Handeln ohne Rechtswirkung bleiben, da insoweit ein Nicht-Subjekt tätig geworden wäre [2].

Es kann also zusammengefaßt werden: In der Bundesrepublik ist der Bund als souveräner Staat notwendiges Völkerrechtssubjekt. Den Ländern hat das Grundgesetz in beschränktem Umfang auswärtige Befugnisse eingeräumt. Diese Kompetenzzuweisung ist durch die völkerrechtliche Anerkennung der Bundesrepublik völkerrechtlich wirksam geworden. Im Rahmen der ihnen vom Grundgesetz eingeräumten Befugnisse [1] sind die Länder berechtigt, als abgeleitete Völkerrechtssubjekte am internationalen Rechtsverkehr teilzunehmen.

Fortsetzung der FN 3 von S. 15:

einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen. Ihre Befugnis zu Verträgen mit nichtdeutschen Regierungen beschränkt sich auf Gegenstände, welche nicht der Reichsgewalt zugewiesen sind", - zitiert nach E. R. Huber, Dokumente Bd. 1, Nr. 177. Die Verfassung von 1871 enthielt keine ausdrückliche Zuweisung auswärtiger Befugnisse an die Gliedstaaten, solche wurden diesen als selbstverständlich zugesprochen, - vgl. Laband, Staatsrecht II (5. Aufl.), S. 167; die WRV enthielt in Art. 78 Abs. 2 eine Art. 32 Abs. 3 GG entsprechende Regelung.

1) Der Umfang der Völkerrechtsfähigkeit der Länder wird noch modifiziert werden, - vgl. unten S.49 f, 56 ff.

2) So Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 244; Haenel, Staatsrecht I, S. 557; G. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 307/8; Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 109 ff; Heckel, AöR Bd. 7 (1924), S. 212; Paur, Abschluß, S. 8; Harupa, Verhältnis, S. 19; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 37.

II. KAPITEL
Die völkerrechtliche Vertragsgewalt von Bund und Ländern in der Bundesrepublik

1. Abschnitt
Die Vertragsgewalt als Teil der auswärtigen Gewalt

Auswärtige Gewalt [1] ist die verfassungsrechtliche Zuständigkeit, über die auswärtigen Belange eines Staates zu entscheiden [2], wobei unter "auswärtigen Belangen" alle Rechtsbeziehungen eines Staates zu anderen Völkerrechtssubjekten auf der Basis des Völkerrechts zu verstehen sind [3].

Zu unterscheiden ist zwischen formeller und materieller auswärtiger Gewalt: Während die formelle auswärtige Gewalt in der Regel denjenigen Staatsorganen zugewiesen ist, die einen Staat im Außenverhältnis, also im internationalen Verkehr, repräsentieren, wird die materielle auswärtige Gewalt den an der internen Willensbildung in auswärtigen Angelegenheiten beteiligten Staatsorganen zugeordnet [4].

Die auswärtigen Beziehungen eines Staates sind vielfältiger und, je nach politischer, staats- und völkerrechtlicher Situation, verschiedener Natur. Die Praxis jedoch zeigt, daß die völkerrechtliche Vertragstätigkeit der Staaten den bedeutendsten und umfassendsten Teil ihrer auswärtigen Gewalt ausmacht [5]. Dementsprechend finden sich in der Mehrzahl demokratischer Verfassungen Vorschriften ähnlichen Inhalts über Abschluß und Ratifikation völkerrechtlicher Ver-

---

1) Haenel, Staatsrecht I, S. 531 (Kapitalüberschrift) führte diesen Begriff in die Literatur ein, ohne ihn jedoch näher zu umschreiben.

2) Vgl. Meyer-Lindenberg, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 668 l. Sp. / 669 r. Sp.; Mosler, in: Staatslexikon, Artikel "Auswärtige Gewalt", Sp. 753; ders. Bilfinger-Festschrift, S. 246; Wolgast, AöR Bd. 6 (1923), S. 5, 9 f; Reichel, Die auswärtige Gewalt, S. 21 ff; v. Mangoldt-Klein, Art. 32 Anm. III 3a (S. 779).

3) So Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 253.

4) Vgl. Meyer-Lindenberg, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 669 l. Sp.; Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 251.

5) Unter einem völkerrechtlichen Vertrag wird hier die Willenseinigung von zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten zur Erzielung einer bestimmten Rechtsfolge im Bereich des Völkerrechts verstanden, - vgl. hierzu ausführlich Guggenheim-Marek, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 528 ff.

träge sowie über die innerstaatliche Willensbildung in auswärtigen Angelegenheiten [1]. In der Regel wird dem Staatsoberhaupt die Befugnis zur Abgabe völkerrechtlich verbindlicher Willenserklärungen zugewiesen, - die formelle auswärtige Gewalt also, - während die materielle auswärtige Gewalt auf Regierung und Parlament verteilt ist [2]. Zweck und Art der Verteilung wird weiter unten noch beschrieben werden [3].

Dem amerikanischen Rechtskreis ist der Begriff "treaty-making-power" geläufig [4]. Als "Vertragsgewalt" fand jener Begriff in der deutschen Rechtssprache eine bestimmte Bedeutung. Die Vertragsgewalt eines Staates ist ein Teil seiner auswärtigen Gewalt. Sie umfaßt das gesamte völkerrechtliche Vertragswesen. Die Differenzierung des Ganzen in formelle und materielle auswärtige Gewalt kann auch auf den Teil, die Vertragsgewalt, übertragen werden: Die formelle Vertragsgewalt wird dem nach außen vertretungsbefugten Staatsorgan zuzusprechen sein, während die materielle Vertragsgewalt der Regierung und dem Parlament zusteht.

Die Unterscheidung zwischen formeller und materieller Vertragsgewalt gilt es für die weiteren Ausführungen festzuhalten.

2. Abschnitt
Vertragsgewalt und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit

1. Wie in anderen Teilrechtsordnungen muß auch im Völkerrecht zwischen Rechts- und Handlungsfähigkeit unterschieden werden [5]. Folgt aus der Völker-

---

1) Einen rechtsvergleichenden Überblick über häufig geregelte Fragen der auswärtigen Gewalt in einigen Verfassungen gibt Mosler, Staatslexikon Bd. 1, Artikel "Auswärtige Gewalt", Sp. 753 ff (Sp. 756).

2) Vgl. Mosler, FN 1).

3) Vgl. unten S. 117 f, 145 f.

4) Im Verfassungsrecht der USA kennzeichnet die treaty-making-power bestimmte verfassungsmäßige Zuständigkeiten beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge: Sie liegt beim Präsidenten und einer zwei Drittel Mehrheit des Senats unter Ausschluß des Repräsentantenhauses.

5) Vgl. Kunz, Strupp, Wörterbuch, Bd. 1, S. 520 r. Sp.; Bernhardt, Abschluß, S. 5.
Völkerrechtliche Handlungsfähigkeit ist entweder völkerrechtliche Geschäftsfähigkeit oder völkerrechtliche Deliktsfähigkeit, - so Kunz, a. a. O., S. 520. In unserem Zusammenhang interessiert nur die Geschäftsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit eines Völkerrechtssubjekts, durch eigene Handlungen völkerrecht-

rechtsfähigkeit eines Verbandes oder einer Person die Fähigkeit, überhaupt Träger völkerrechtlicher Pflichten und Rechte zu sein, so bedeutet völkerrechtliche Handlungsfähigkeit die Eigenschaft eines Rechtssubjekts, durch eigene Handlungen mit rechtlicher Wirkung Rechtsakte in der Völkerrechtsgemeinschaft vornehmen zu können [1]. Völkerrechtliche Handlungsfähigkeit setzt also Völkerrechtsfähigkeit voraus [2].

Normalerweise decken sich Rechts- und Handlungsfähigkeit; ausnahmsweise kann jedoch diese hinter jener zurückbleiben. Ähnlich wie das bürgerliche Recht kennt auch das Völkerrecht Aufstufungsmöglichkeiten vom Normalfall des voll handlungsfähigen bis hin zum handlungsunfähigen Völkerrechtssubjekt [3]. Ein solches ist für seine Teilnahme am Völkerrechtsverkehr auf die Mitwirkung eines handlungsfähigen Völkerrechtssubjekts angewiesen.

2. Die Völkerrechtsfähigkeit ist unbedingte Voraussetzung für die Vertragsfähigkeit (Vertragsgewalt) und die Handlungsfähigkeit. Diese ist jedoch nicht notwendige Voraussetzung für jene: Auch handlungsunfähige Völkerrechtssubjekte können Inhaber völkerrechtlicher Vertragsgewalt sein und Partner völkerrechtlicher Verträge werden. Allein die selbständige und eigenverantwortliche Ausübung der formellen Vertragsgewalt ist handlungsunfähigen Völkerrechtssubjekten nicht möglich. Zur Abgabe völkerrechtlich verbindlicher Willenserklärungen bedürfen sie der Mitwirkung handlungsfähiger Völkerrechtssubjekte [4].

3. Abschnitt
Bund und Länder als völkerrechtlich handlungsfähige Träger völkerrechtlicher Vertragsgewalt

1. In der Bundesrepublik ist der Bund Inhaber grundsätzlich umfassender auswärtiger Gewalt - Art. 32 Abs. 1 GG. Der Bund unterhält diplomatische Beziehungen zu auswärtigen Staaten und ist Mitglied internationaler Organisationen. Beim

---

Fortsetzung der FN 5 von S. 18:

liche Rechtsgeschäfte zu tätigen. Wenn im folgenden von völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit gesprochen wird, ist allein diese Komponente gemeint.

1) Vgl. Korte, Grundfragen, S. 11; Mosler, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 667 r. Sp.; Klein, Mittelbare Haftung, S. 34; Sonn, Die auswärtige Gewalt des Gliedstaates im Bundesstaat, S. 12.

2) Vgl. Kunz, a. a. O., S. 520; Bernhardt, a. a. O., S. 5/6.

3) Vgl. Verdross, Völkerrecht, S. 190.

4) Vgl. Bernhardt, a. a. O., S. 5/6.

Bund allein sind ausländische Diplomaten akkreditiert, er erklärt Krieg und schließt Frieden. Als souveräner Staat ist der Bund unbeschränkt völkerrechtlich handlungsfähig, seine Vertragsgewalt ist allein durch Art. 32 Abs. 3 GG eingeschränkt, wie noch zu zeigen sein wird [1].

2. Im Gegensatz zur grundsätzlichen Omnipotenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten sind die auswärtigen Möglichkeiten der Länder sehr beschränkt! Die Teilnahme am allgemeinen diplomatischen und konsularischen Verkehr ist ihnen untersagt, ihre auswärtigen Befugnisse erschöpfen sich in dem Recht zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge, soweit ihre Gesetzgebungskompetenzen reichen, - Art. 32 Abs. 3 GG, ob die Länder völkerrechtlich handlungsfähig sind, ist dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht zu entnehmen.

a. Aus Art. 32 Abs. 3 GG ergibt sich, daß die Länder Träger völkerrechtlicher Vertragsgewalt insoweit sind, als sie innerstaatlich für die Gesetzgebung zuständig sind. Einer Zuweisung weiterer auswärtiger Befugnisse als dieser begrenzten Vertragsgewalt steht Art. 32 Abs. 1 GG entgegen. Die auswärtige Gewalt der Länder erschöpft sich in ihrer Vertragsgewalt!

b. Sind die Länder als abgeleitete Völkerrechtssubjekte in begrenztem Umfang vertragsfähig, so bleibt zu fragen, ob sie insoweit auch völkerrechtlich handlungsfähig sind. Das Grundgesetz schweigt zu diesem Problem. Aus dem "Wesen des Bundesstaates" kann eine Antwort auf diese Frage nicht abgeleitet werden, wie sich aus den divergierenden Regelungen der Bundesstaatsverfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika [2], der Schweiz [3] und der Sowjetunion [4] ergibt.

---

1) Vgl. unten S. 35 ff.

2) In den USA sind die Gliedstaaten zwar dem Wortlaut der Verfassung nach völkerrechtlich nicht völlig abgeriegelt: Art. 1 Section 10 Abs. 3 erlaubt ihnen den Abschluß von agreements und compacts mit auswärtigen Staaten, womit vor allem verwaltungstechnische Abkommen ohne politische Bedeutung gemeint sind. Doch haben die Gliedstaaten von dieser Ermächtigung bisher praktisch keinen Gebrauch gemacht, so daß sie tatsächlich als handlungsunfähig angesehen werden können, eine Unfähigkeit, die m.E. auch qualitativ auf die Völkerrechtsfähigkeit der Gliedstaaten zurückwirkt und diese in Frage stellt!

3) Art. 10 der Schweizer Bundesverfassung lautet:
"Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen, sowie ihren Stellvertretern, findet durch Vermittlung des Bundesrates statt. - Über die in Art. 9 bezeichneten Gegenstände können jedoch die Kantone mit den untergeordneten Behörden und Beamten eines auswärtigen Staates in unmittelbaren Verkehr treten."
So unklar Art. 10 Abs. 2 BV zu verstehen ist, so ist doch unbestritten, daß

Ein Blick auf die Entwicklung des deutschen Bundesstaatsrechts zeigt jedoch, daß den Ländern während der beiden vergangenen föderativen Verfassungsepochen unbestritten das Recht zustand, ihre Vertragsgewalt selbständig und eigenverantwortlich auszuüben, ihnen also völkerrechtliche Handlungsfähigkeit im Umfang ihres Vertragsrechts zuerkannt wurde [1]. Durch sein Schweigen bringt das Grundgesetz zumindest zum Ausdruck, daß es mit dieser Verfassungstradition nicht brechen wollte. In Übereinstimmung mit der herrschenden Auffassung [2] wird man daher auch unter dem Grundgesetz den Ländern das Recht zubilligen können, ihr Vertragsrecht selbständig eigenverantwortlich auszuüben, womit über die Form der Ausübung, - ob durch eigene Organe oder durch Zuhilfenahme der Organe des Bundes, - noch nichts gesagt ist. Diese verschiedenen Möglichkeiten für die Ausübung ihres Vertragsrechts werden beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Länder über Materien, die ihrer Kulturhoheit unterliegen, noch von Bedeutung sein.

Fortsetzung der FN 3 von S. 20:

den Kantonen ein selbständiges Vertragsrecht mit fremden Staaten nicht zusteht; ebenso unbestritten ist, daß die Kantone auf Grund der Art. 8-10 nach außen nicht völlig abgeriegelt sind, sondern ihnen in diesem Umfang Völkerrechtsfähigkeit zuzusprechen ist, - vgl. Paur, Abschluß, S. 13-16.

FN 4 von S. 20:

Die Verfassung der Sowjetunion räumt den Gliedstaaten völkerrechtliche Vertragsfähigkeit ein, - vgl. hierzu Verdross, OeZöR Bd. 1 NF (1948), S. 212 f.

1) So Haenel, Staatsrecht I, S. 551; Anschütz, Kommentar, Art. 78 Anm. 4 mit dem Hinweis, daß für das Vertragsschließungsrecht der Länder unter der WRV dasselbe gelte, was unter der alten RV schon gegolten habe, wo den Gliedstaaten z. T. noch ein eigenes Gesandtschafrsrecht zustand; umso mehr müsse ihnen auch die Benützung der Reichsorgane gestattet gewesen sein! Vgl. auch Fleischmann, HdbDStR Bd. I, S. 212/213.

2) Vgl. Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 203, 219; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 34; Kraus, ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 426; Angerer, Die Lehre von der auswärtigen Gewalt in der BR Deutschland, S. 101; Bernhardt, Abschluß, S. 176/177.

III. KAPITEL

Die Verteilung der völkerrechtlichen Vertragsabschluß- und der innerstaatlichen Transformationskompetenz in der Bundesrepublik

1. Abschnitt

Die dualistische Konstruktion des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Landesrecht

1. Seit Triepels grundlegender Schrift "Völkerrecht und Landesrecht" [1] [2] wird im deutschen Rechtskreis, - und nicht nur in diesem! [3] - das Verhältnis von Völkerrecht zu innerstaatlichem Recht als dualistisch oder pluralistisch [4] angesehen. Das will sagen: Aus der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der beiden Rechtsbereiche Völkerrecht und Landesrecht voneinander ergibt sich, daß eine Norm des Völkerrechts niemals ohne weiteres Bestandteil einer einzelstaatlichen Rechtsordnung sein kann. Es bedarf jeweils eines einzelstaatlichen Aufnahmeaktes, um Völkerrechtssätze in innerstaatliches Recht umzugießen [5] [6].

Dieser Satz bedarf sogleich der Modifizierung:

a. Nicht alle Völkerrechtssätze bedürfen einer Umgießung in innerstaatli-

---

1) Leipzig 1899.

2) Vgl. dazu Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, S. 11 ff; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 139 ff.

3) Vgl. z. B. Anzilotti, Völkerrecht, S. 36 ff.

4) Die Bezeichnung des Verhältnisses von Völkerrecht zu Landesrecht als "pluralistisch" stammt von Walz, a. a. O., S. 20. Walz ist der Meinung, das Verhältnis der beiden Rechtsordnungen zueinander könne deswegen nicht als "dualistisch" bezeichnet werden, da auf der einen Seite das Völkerrecht, auf der anderen aber die Vielheit der Staatsrechtsordnungen stehe.

5) Heute ist einem gemäßigten Dualismus oder Pluralismus der Vorzug zu geben, der eine strikte Trennung der beiden Rechtsbereiche ablehnt und bestimmte Bezüge und Verbindungen zwischen Völkerrecht und Landesrecht keineswegs leugnet, - vgl. Rudolf, a. a. O., S. 141 ff m. w. N.; Mosler, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, S. 16-18.

6) Die Gegenposition zur dualistischen Theorie nimmt die sogen. monistische Lehre ein. Sie geht von einer - Völkerrecht und Landesrecht umfassenden Einheit des Rechtsuniversums aus, - vgl. hierzu vor allem Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, S. 111 f; auch Verdross, Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf der Grundlage der Völkerrechtsverfassung.

ches Recht. Einer solchen Eingliederung nicht bedürftig und auch gar nicht fähig sind vor allem Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, die sich ausschließlich an die kontrahierenden Staaten als solche wenden, gemeinsame Normen für ihre zukünftigen gegenseitigen Beziehungen aufstellen oder sonstige Regelungen für den gegenseitigen völkerrechtlichen Verkehr treffen, Bestimmungen also, denen keine innerstaatliche Wirkung zugedacht ist [1]. Völkerrechtliche Verträge, die ausschließlich derartige Bestimmungen enthalten, werden rechtssetzende völkerrechtliche Verträge oder Vereinbarungen genannt [2].

Da diese Verträge keiner innerstaatlichen Durchführung bedürfen, können sie im folgenden außerhalb der Betrachtungen bleiben.

b. Noch ein weiterer Bereich völkerrechtlicher Normen kann bei den folgenden Überlegungen vernachlässigt werden: Es handelt sich um die allgemeiner oder allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, denen viele völkerrechtsfreundliche Verfassungen unmittelbar innerstaatliche Geltung verleihen [3]. Solche Regeln galten bzw. gelten z. Beispiel gemäß Art. 4 WRV und Art. 25 GG als Bestandteile des Reichs- bzw. Bundesrechts. Ihre Umgießung in innerstaatliches Recht ist ein kontinuierlicher Vorgang und wirft für den hier interessierenden Problemkreis keine weiteren Fragen auf, denn auch soweit ein Völkerrechtsvertrag allgemeine Regeln des Völkerrechts enthält, erlangen diese, unabhängig von der Durchführung der sonstigen Vertragsbestimmungen, innerstaatliche Wirksamkeit auf Grund solcher, wie eben erwähnter, genereller Transformationsnormen.

Nach dieser Abgrenzung können die im folgenden zu untersuchunden völkerrechtlichen Verträge definiert werden als Verträge, deren Zweck es ist, die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Vertragsparteien dem Inhalt des Vertrages entsprechend zu gestalten. Die Durchführung derartiger Verträge bedarf in der Regel innerstaatlicher legislativer oder exekutiver Maßnahmen der kontrahierenden Einzelstaaten.

---

1) Vgl. hierzu Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, S. 81.

2) Der Begriff "rechtssetzender Vertrag" geht auf Bergbohm, a. a. O., S. 81 zurück. Die Lehre von der völkerrechtlich-rechtsetzenden Vereinbarung wurde von Triepel, a. a. O., S. 45 ff (50 f) im Anschluß an Binding entwikkelt. Beide Begriffe werden synonym gebraucht und haben sich in der Völkerrechtsliteratur durchgesetzt, - vgl. u. a. Anschütz, Kommentar, Art. 45 Anm. 11; Verdross, Völkerrecht, S. 142-146; Pigorsch, Einordnung, S. 63-65 m. w. N.; eine plastische Bezeichnung benützt auch Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 74, der rechtsetzende Völkerrechtsverträge solche mit Außenwirkung nennt.

3) Vgl. die Aufzählung bei Rudolf, a. a. O., S. 157 FN 126.

Diese Verträge werden rechtsgeschäftliche Völkerrechtsverträge genannt [1].

2. Die Notwendigkeit der Umgießung rechtsgeschäftlicher Völkerrechtsverträge in innerstaatliches Recht wirft in einem Bundesstaat eine Fülle von Problemen auf [2]! Da die internen Zuständigkeiten zur Erfüllung der Staatsaufgaben auf den Gesamtstaat und die Gliedstaaten verteilt sind, erhebt sich die Frage, ob diese verfassungsmäßige Kompetenzverteilung auch auf die völkerrechtliche Vertragsabschlußkompetenz von Gesamtstaat und - völkerrechtsfähigen - Gliedern derart einwirkt, daß jede Teilordnung völkerrechtsvertragliche Verpflichtungen nur in dem Umfang übernehmen darf, als sie innerstaatlich Kompetenzträger ist, die Frage also, ob, und, wenn ja, inwieweit der Umfang der völkerrechtlichen Vertragsgewalten im Bundesstaat von der verfassungsmäßigen Kompetenzzuweisung bestimmt wird.

In engem Zusammenhang hiermit steht die Frage, ob völkerrechtliche Vertragsabschluß- und innerstaatliche Durchführungskompetenz unlösbar miteinander verbunden sind und nur ein und derselben Teilordnung zustehen können, oder ob sie auseinanderfallen und verschiedenen Teilordnungen zustehen können. Ob ein Auseinanderfallen dieser beiden Kompetenzen überhaupt möglich ist, läßt sich wiederum aus der Technik der Umgießung eines rechtsgeschäftlichen Völkerrechtsvertrages in innerstaatliches Recht ersehen: Ist das Vertragsabschlußverfahren von der nachfolgenden innerstaatlichen legislativen oder exekutiven Durchführung vollkommen getrennt, was in der Regel dadurch geschieht, daß das Parlament am Vertragsabschlußverfahren nicht beteiligt wird [3], so können Abschluß- und Durchführungskompetenz sehr wohl auseinanderfallen und jede Kompetenz kann einer anderen Teilordnung im Bundesstaat zugewiesen werden [4]. Wird dagegen ein rechtsgeschäftlicher Völkerrechtsvertrag unmittelbar mit seinem Inkrafttreten auch innerstaatlich für Staatsangehörige, Gerichte und sonstige

---

1) Vgl. Bergbohm, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts, S. 79; Verdross, a. a. O., S. 143; Rudolf, a. a. O., S. 74 spricht hier von Verträgen mit Innenwirkung.

2) Vgl. Harupa, Verhältnis, S. 18 ff; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 11/12; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 165 ff; Bernhardt, Abschluß, S. 14.

3) Diese Form des Verfahrens ist z. B. in England üblich, - vgl. hierzu Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, S. 349-357; Löwenstein, Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien Bd. I, S. 517 ff.

4) Dem Gesamtstaat kann z. B. eine "überschießende" Vertragskompetenz zustehen, d. h., er kann in weiterem Umfang zum Vertragsabschluß berechtigt sein als zur innerstaatlichen Durchführung. In diesem Fall ist der Gesamtstaat zur Durchführung des Vertrages auf die Mitwirkung der Gliedstaaten angewiesen.

Behörden verbindlich, so müssen Vertragsabschluß- und Durchführungskompetenz unlösbar miteinander verbunden, derselben Teilordnung zugewiesen und darüberhinaus kongruent sein.

Die vorstehenden Ausführungen sollten Fragen und Probleme aufzeigen, denen sich jede föderative Verfassung bei einem dualistischen Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht gegenübersieht. Antworten und Lösungen können nur die einzelnen Bundesverfassungen selbst geben bzw. können nur aus der konkreten Verfassung entwickelt werden.

Für das Grundgesetz soll nunmehr versucht werden, die angeschnittenen Fragen zu beantworten. Eine Betrachtung des skizzierten Problemkreises ist aus folgenden Gründen notwendig: Sind die Kulturhoheitsbefugnisse Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder, so fragt sich, wer über Kultusmaterien völkerrechtlich verfügungsbefugt ist, - der Bund oder die Länder. Nach dem bisher Ausgeführten liegt es nahe, die Länder als völkerrechtlich vertragskompetent anzusehen. Demgegenüber zeigt die Praxis, daß Kulturabkommen für die Bundesrepublik vom Bund abgeschlossen werden. Können die oben gestellten Fragen eindeutig beantwortet werden, so ergeben sich notwendig daraus Konsequenzen für das Hauptproblem dieser Untersuchung, - wie trotz der Kompetenzverteilung im kulturellen Bereich in der Bundesrepublik eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr möglich werden kann.

2. Abschnitt
Die Transformation als Mittel der Umgießung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht

1. Als Folge des konsequent dualistisch gesehenen Verhältnisses von Völkerrecht und Landesrecht ergab sich für Triepel die Frage, auf welche Weise Völkerrecht innerstaatlich in Kraft zu setzen sei. Die in England und dem anglo-amerikanischen Rechtskreis herrschende Adoptionslehre, die von einem monistischen Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht ausging [1], war für die Lösung des Problems, das sich aus der dualistischen Konzeption ergab, ohne Wert. Mit Hilfe der Transformationstheorie [2] versuchte Triepel selbst die Technik der Umsetzung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht zu erklären: Ein Staat

---

1) Vgl. zum Grundsatz des englischen Rechts "international law is part of the law of the land" und zur Adoptionstheorie Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 151 ff m. w. N.

2) Triepel selbst hat diesen Ausdruck in seinem Werk "Völkerrecht und Landesrecht" nicht gebraucht?

müsse sich, wenn notwendig, die Bestimmungen des Vertrags- und Gewohnheitsvölkerrechts "aneignen" [1]. Dies sei nun nicht durch reine Übernahme in Landesrecht möglich, sondern der Landesgesetzgeber müsse, um eine solche "Aneignung" zu vollziehen, "einen zwar vom Völkerrecht irgendwie abhängigen, aber ihm an Inhalt ungleichen Rechtssatz zu Tage fördern" [2]. Die "Aneignung" sei nicht als Rezeption, sondern als Reproduktion in veränderter Gestalt zu sehen [3].

Nach der von Triepel entwickelten strengen Transformationstheorie verliert also eine Völkerrechtsnorm mit ihrer Transformation in innerstaatliches Recht jede Verbindung zu ihrer Ursprungsrechtsordnung; auch die Adressaten der Norm ändern sich, - an Stelle der Staaten als Adressaten einer Völkerrechtsnorm treten innerstaatliche Rechtssubjekte; schließlich erfährt der Inhalt der Norm durch die Einfügung in eine neue Rechtsordnung gewisse Veränderungen [4].

Seit ihrer Kreation erklären in Deutschland Rechtsprechung und Lehre die Umgießung von Völkerrecht in innerstaatliches Recht mit Hilfe der Transformationstheorie [5].

2. In jüngster Zeit ist die Transformationstheorie in zweifacher Hinsicht modifiziert worden [6]:

---

1) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 111.

2) Triepel, a. a. O., S. 112.

3) Triepel, a. a. O., S. 112.

4) Vgl. Partsch, Bericht S. 18, 156 These 3; Rudolf, a. a. O., S. 158/159.

5) Vgl. Triepel, a. a. O., S. 389 ff; Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, S. 145 ff; Rudolf, a. a. O., S. 158 ff; BVerfGE 1, S. 410 f; 6, S. 294 f; 15, S. 33.

6) Kritisch zur Transformationstheorie Kaufmann, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek 1955, S. 445 ff und Partsch, Bericht, S. 13 ff.
Zumindest die Bedenken Kaufmann's werden durch die auch hier vertretene gemäßigte Transformationstheorie ausgeräumt. Nach der gemäßigten oder modifizierten Transformationstheorie werden Völkerrechtsnormen durch einen innerstaatlichen Anwendungsbefehl unter Änderung der Normadressaten in staatliches Recht umgewandelt, ohne daß jedoch der Sinnzusammenhang mit der Ursprungsrechtsordnung zerrissen wird, - vgl. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 164 ff und den Text auf dieser und der nächsten Seite!
Auf grundsätzlich andere Weise erklärt die Vollzugstheorie die Umgießung von Völkerrecht in staatliches Recht: Ebenfalls von einem dualistischen Verhältnis zwischen den beiden Rechtsordnungen ausgehend besagt sie, daß auch eine Völkerrechtsnorm innerstaatliche Wirkung entfalten könne. Um diese Wirkung zu entfalten, bedarf es eines innerstaatlichen Vollzugsbefehls,

a. Als Folge einer gemäßigt dualistischen Betrachtung des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht [1], wird auch die Umgießung jenes in dieses durch eine modifizierte Transformationstheorie zu erklären versucht. Demnach wird durch die Transformation einer Völkerrechtsnorm in staatliches Recht die Verbindung zu ihrer Ursprungsrechtsordnung nicht vollkommen abgeschnitten, sondern besteht in gewissem Umfang fort. So ist transformiertes Völkerrecht z. Beispiel von staatlichen Behörden und Gerichten im Sinne und unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Grundsätze zu interpretieren. Ein weiteres Beispiel für die fortbestehende Verbindung zwischen transformiertem Völkerrecht und seiner Ursprungsrechtsordnung ist die Tatsache, daß dieses Recht in der Regel erst mit Inkrafttreten des völkerrechtlichen Vertrages, aus dem es meistens fließt, innerstaatliche Wirksamkeit erlangt und entsprechend mit Außerkrafttreten des Vertrages seine Wirksamkeit verliert [2].

Nach der modifizierten Transformationstheorie ist also in staatliches Recht transformiertes Völkerrecht als eine Rechtsmasse anzusehen, die sich vom "normalen" innerstaatlichen Recht unterscheidet [3].

b. Die zweite Modifizierung betrifft den Umfang des Transformationsbegriffes: Ursprünglicher Zweck der Transformationslehre war, im Anschluß an den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages die Befugnisse des Gesetzgebers zum Erlaß allgemeiner, den Einzelnen bindende, Normen zu achten [4]. Dementsprechend wurde von Transformation einer Völkerrechtsnorm nur dann gesprochen, wenn Kompetenzen des staatlichen Gesetzgebers tangiert waren [5]. Tat-

---

Fortsetzung der FN 6 von S. 26:

der jedoch keinen selbständigen materiellen Gehalt habe, sondern allein die Völkerrechtsnorm für tatsächlich vollziehbar erkläre, ohne ihren Geltungsgrund, ihren Adressaten und ihren Rechtsordnungszusammenhang zu ändern, - vgl. hierzu Partsch, Bericht, S. 19 ff; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 164 ff.

Vorzüge der Vollzugstheorie gegenüber der Transformationstheorie sind m. E. nicht zu sehen! Während diese den dualistischen Ausgangspunkt konsequent fortführt und praktikabel ist, scheint mir jene, trotz entgegenstehender Behauptung, von einem monistischen Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht auszugehen, welches meiner Ansicht nach der Staats- und Völkerrechtswirklichkeit nicht entspricht.

1) Vgl. oben S. 22 FN 5.

2) Vgl. Rudolf, a. a. O., S. 162; Partsch, Bericht, S. 161 These 19 d.

3) Vgl. Kraus, Festschrift für R. Laun 1953, S. 223 ff (229); Mosler, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, S. 18.

4) So Mosler, a. a. O., S. 16.

5) Mosler, a. a. O., S. 17.

sächlich bedarf jedoch jede Bestimmung eines völkerrechtlichen Vertrages, - gleichgültig, ob sie sich auf Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaterien bezieht, - für ihre innerstaatliche Wirksamkeit eines Anwendungsbefehls der dafür jeweils vorgesehenen Staatsorgane [1]. Da die Transformation völkerrechtlicher Bestimmungen in innerstaatliches Recht die Anwendung jener Bestimmungen in diesem Rechtsbereich kraft staatlichen Befehls bedeutet, kann auch der Transformationsbegriff so weit gefaßt werden, daß er die Umgießung sowohl Gesetzes, wie auch Verwaltungsmaterien tangierenden Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge umgreift [2].

3. Abschnitt
Transformationsfähige Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge

Oben [3] wurde auf den Unterschied zwischen normsetzenden völkerrechtlichen Verträgen oder solchen mit Außenwirkung [4] und rechtsgeschäftlichen völkerrechtlichen Verträgen oder solchen mit Innenwirkung hingewiesen. Transformationsprobleme werfen allein diese Verträge auf, da nur sie innerstaatliche Rechtswirkungen intendieren.

Nicht alle Bestimmungen rechtsgeschäftlicher Völkerrechtsverträge sind jedoch transformationsfähig. Es ist hier zwischen nicht unmittelbar anwendungs-

---

1) Mosler, a. a. O., S. 16/17; im Anschluß daran auch Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 170.

2) So auch Rudolf, a. a. O., S. 170; auch das Bundesverfassungsgericht scheint den hier nachgezeichneten umfassenden Transformationsbegriff zu verwenden, - vgl. BVerfGE 6, S. 290 ff (294): "Die rechtliche Bedeutung solcher (Vertragsgesetze) erschöpft sich nicht darin, daß von ihrem Erlaß das verfassungsmäßige Zustandekommen des Vertrages abhängt. Sie transformieren zugleich den Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages insoweit in innerstaatliches Recht, als sie ihn sowohl für die staatlichen Organe als auch, - falls er sich auf das rechtliche Verhalten der Staatsbürger bezieht, - für diese verbindlich machen."

3) Vgl. oben S. 23/24.

4) Hier sind vor allem die politischen Verträge gem. Art. 59 Abs. 2 GG zu nennen, - vgl. Beer, Staatsverträge, S. 114 ff; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 13-15; BVerfGE 1, S. 372 ff (380/1); 4, S. 157 LS 3 (168); vgl. auch die Ausführungen im Zusammenhang unten S. 72 f.

fähigen und unmittelbar anwendungsfähigen Bestimmungen zu unterscheiden [1].

a. Nicht unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages sind solche, die den Kontrahenten bei der vertragsgemäßen Umgestaltung ihrer innerstaatlichen Rechtsordnungen einen gewissen Spielraum einräumen, diese Umgestaltung also nur in Umrissen festlegen, die Art der Konkretisierung der vertraglichen Rahmenvereinbarungen im staatlichen Recht jedoch in das Ermessen der Kontrahenten stellen [2]. Die innerstaatliche Durchführung nicht unmittelbar anwendungsfähiger Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge erfordert somit den Erlaß staatlicher Gesetzes- oder Verwaltungsvorschriften, die in Wortlaut und Inhalt von der vertragsrechtlichen Ausgangsbestimmung verschieden sind. Von einer Transformation, d. h. der Erteilung eines adressatenändernden staatlichen Anwendungsbefehls für eine völkerrechtliche Bestimmung unter Beibehaltung ihres Wortlauts und weitgehend auch ihres Inhalts kann bei derartigen Bestimmungen nicht mehr gesprochen werden [3].

b. Das ist nur möglich bei unmittelbar anwendungsfähigen Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge. Solche Bestimmungen sind bereits soweit konkretisiert, daß sie, nach Erteilung des adressatenändernden staatlichen Anwendungsbefehls, ohne weitere Legislativ- oder Exekutivakte als innerstaatliches Recht wirksam werden können. Das Reichsgericht kennzeichnet unmittelbar anwendungsfähige Vertragsbestimmungen so, daß der Einzelne aus einem (transformierten) Vertrag "Ansprüche nur herleiten (könne), ... wenn ... die einzelnen Vorschriften nach Inhalt, Zweck und Fassung, ohne das es noch völker- oder staatsrechtlicher Akte bedarf, privatrechtliche Wirkungen auszuüben geeignet sind" [4].

Rechtsgeschäftliche völkerrechtliche Verträge werden in der Regel sowohl unmittelbar anwendungsfähige als auch nicht unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen enthalten. Sie eindeutig zu trennen erfordert das Rechtsstaatsprinzip.

---

1) Die termini stammen aus dem amerikanischen Recht, wo self-exekuting-treaties (= unmittelbar anwendungsfähige Verträge) und non-self-exekuting-treaties (= nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge) unterschieden werden.

2) Vgl. Bernhardt, Abschluß, S. 26; Beer, Staatsverträge, S. 9/10; Pigorsch, Einordnung, S. 66/67; BVerfGE 6, S. 309 ff (334).

3) Vgl. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 173/174; Mosler, Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte, S. 19 ff; Wengler, Völkerrecht Bd. 1, S. 442 ff.

4) RGZ Bd. 121, S. 7 ff (9); weitere Nachweise der Rechtsprechung des RG in diesem Zusammenhang bei Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, S. 216, FN 137.

4. Abschnitt
Die Transformationstechnik in Bund und Ländern

I. DIE TECHNIK DER TRANSFORMATION VÖLKERRECHTLICHER BESTIMMUNGEN, DIE MATERIEN DER BUNDESGESETZGEBUNG BERÜHREN

Die gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in Gesetzesform zu erteilende Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag, der sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht [1], hat, neben zwei anderen Funktionen [2], auch eine Transformationsfunktion: Durch dieses Zustimmungsgesetz wird allen unmittelbar anwendungsfähigen Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages innerstaatliche Gesetzeskraft verliehen, durch einen Anwendungsbefehl des staatlichen Gesetzgebers werden sie in den bundesrepublikanischen Rechtsbereich inkorporiert [3]. Die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften zu einem völkerrechtlichen Vertrag ist also nicht nur ein politischer Akt parlamentarischer Kontrolle der Exekutive im Bereich der auswärtigen Gewalt, sondern gleichzeitig und ebenso Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments [4], denn ein Zustimmungs- oder Vertragsgesetz [5] schafft innerstaatliches Recht genauso, wie jedes andere Gesetz auch [6] [7].

---

1) Ob sich ein völkerrechtlicher Vertrag auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, ist nach allgemeiner Meinung nicht vom Zuständigkeitskatalog der Art. 73-75, 105 GG abhängig, sondern davon, ob im konkreten Fall zur Vollziehung des Vertrages bzw. einiger seiner Bestimmungen ein Bundesgesetz notwendig ist, - vgl. BVerfGE 1, S. 372 ff (388 f); 4, S. 162.

2) Zur Ermächtigungsfunktion unten S. 60 ; zur Willensbildungsfunktion unten S. 145 f.

3) So die in den letzten drei deutschen Verfassungsepochen durchaus herrschende Meinung:
Für die RV von 1871 dem Sinn nach Laband, Staatsrecht II (5. Aufl.), S. 125 f; Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht (6. Aufl.), S. 694-705; Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, AöR Bd. 12 (1897), S. 141 ff.
Für die WRV: Anschütz, Kommentar, Art. 45 Anm. 10; Kraus, HdbDStR Bd. II, S. 350 ff.
Für das GG: Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 25-27; Rudolf, a. a. O., S. 200 ff; Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 111; Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 381 ff (385); BVerfGE 1, S. 396 ff (410); BGHZ 11, S. 138; 16, S. 211; 26, S. 201; Bernhardt, Abschluß, S. 136 n. w. N. in FN 602.

4) Worunter hier Bundestag und Bundesrat gemeinsam zu verstehen ist.

5) Soweit ich sehe, wurde der Begriff "Vertragsgesetz" von Heilborn, a. a. O. (FN 3), S. 142 geprägt.

II. DIE TECHNIK DER TRANSFORMATION VÖLKERRECHTLICHER BESTIMMUNGEN, DIE MATERIEN DER LÄNDERGESETZGEBUNG BERÜHREN

Die Technik der Transformation von Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder tangieren, ist den Verfassungen der einzelnen deutschen Bundesländer zu entnehmen. Es zeigt sich, daß alle Landesverfassungen für den Abschluß von Landesverträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung bzw. für den Abschluß von Staatsverträgen [1] die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften vorschreiben [2]. Gesetzesform, entspre-

---

FN 6 von S. 30:

Daß ein Vertragsgesetz durch seine fortdauernde Bindung an den völkerrechtlichen Entstehungsgrund einem "normalen" Gesetz nicht ganz gleichzusetzen ist, wurde bereits oben S. 27/28 ausgeführt.

FN 7 von S. 30:

Für nicht unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge gilt folgendes:

Das Zustimmungsgesetz ist auf seine Ermächtigungs- und Willensbildungsfunktion reduziert. (Zu diesen beiden Funktionen vgl. unten S. 60 und S. 145 f.) Nach Inkrafttreten des Vertrages müssen die gesetzgebenden Körperschaften nochmals tätig werden, um den im Vertrag gesteckten Rahmen durch die Schaffung vertragsgemäßen Bundesrechts auszufüllen. Für die Realisierung nicht unmittelbar anwendungsfähiger Vertragsbestimmungen im innerstaatlichen Recht lehnt die h. L. den Ausdruck Transformation ab, - vgl. oben S. 29 und Mohr, Die Transformation des Völkerrechts in deutsches Reichsrecht, S. 13 ff; Pigorsch, Einordnung, S. 83 f; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 171 f.

1) Über die Identität von Verträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung und Staatsverträgen, s. unten S. 114 f.

2) Verf. Baden-Württemberg Art. 50; Verf. Bayern Art. 72 Abs. 2; Verf. Bremen Art. 118 Abs. 1; Verf. Hamburg Art. 43; Verf. Hessen Art. 103 Abs. 3; Verf. Niedersachsen Art. 26 Abs. 1; Verf. Nordrhein-Westfalen Art. 66 Satz 2; Verf. Rheinland-Pfalz Art. 101; Verf. Saarland Art. 97; Verf. Schleswig-Holstein Art. 25 Abs. 2.

Für das Land Bremen beruht die Zustimmung der Bürgerschaft zu völkerrechtlichen Verträgen und die damit verbundene Transformation auf ungeschriebenem Verfassungsrecht, - vgl. BVerfGE 4, S. 251 ff (276).

Die Berliner Verfassung enthält keine Bestimmung über den Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Aus Art. 45 Abs. 1 BV ist jedoch zu folgern, daß ein völkerrechtlicher Vertrag, soweit er Gegenstände der Landesgesetzgebung betrifft, nur mittels eines Gesetzes transformiert werden kann, - vgl. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 233.

chend Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, für diesen Zustimmungsbeschluß sieht keine Landesverfassung vor. In der Praxis jedoch erteilen die Landtage ihre Zustimmung zu völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Landesverträgen stets dann in Gesetzesform, wenn Landesgesetzgebungsmaterien tangiert werden [1]. Die Gesetzesform für die Zustimmung wird gewählt, um zu vermeiden, daß sich die Landesparlamente zweimal mit einem solchen Vertrag befassen müssen: Einmal, um die verfassungsmäßig vorgeschriebene Zustimmung zum Abschluß zu erteilen und sodann, um den abgeschlossenen Vertrag durch Erlaß eines entsprechenden Gesetzes in Landesrecht zu transformieren [2].

Es zeigt sich somit, daß die Technik der Umgießung von Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, die Gesetzgebungsmaterien tangieren, in staatliches Recht im Bund und in den Ländern gleich ist.

III. DIE TECHNIK DER TRANSFORMATION VÖLKERRECHTLICHER BESTIMMUNGEN, DIE VERWALTUNGSKOMPETENZEN DES BUNDES ODER DER LÄNDER BERÜHREN

Die Technik der Transformation von Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, die innerstaatliche Verwaltungskompetenzen tangieren, kann für den Bund und die Länder gemeinsam untersucht werden.

Es wurde bereits ausgeführt [3], daß der modifizierte Transformationsbegriff auch die Umgießung vertragsvölkerrechtlicher Verwaltungsbestimmungen in staatliches Recht umfaßt. Ebenso wurde gezeigt, daß auch bei Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, die innerstaatliche Verwaltungskompetenzen tangieren, zwischen nicht unmittelbar anwendungsfähigen und unmittelbar anwendungsfähigen Bestimmungen zu unterscheiden ist [4]. Nur diese sind transformationsfähig

---

1) Das geht aus den Äußerungen der Staatskanzleien der deutschen Länder hervor, die diese auf Grund eines Schreibens des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963 "betreffend Mitwirkung des Landtags beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder" abgegeben haben.

2) Allein in Bayern werden auch Gesetzgebungskompetenzen berührende Landesverträge in Landesrecht transformiert, ohne daß der Landtag seine Zustimmung in Form eines Gesetzes erteilt oder ein nachträglicher gesetzgeberischer Akt notwendig ist, - so die Meinung der bayerischen Staatsregierung in der Äußerung auf das in FN 1) genannte Schreiben; a. A. BayVGH, Urteil vom 11. 6. 1964, in: BayVBL 1964, S. 332 ff (334).

3) Vgl. oben S. 28; auch Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 219 ff.

4) Vgl. oben S. 29.

im Sinne des hier gebrauchten Transformationsbegriffs.

Weder das Grundgesetz noch die Verfassungen der Länder enthalten Vorschriften über die Umgießung Verwaltungskompetenzen tangierender Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge. Sicher ist, daß auch diese für ihre innerstaatliche Wirksamkeit eines staatlichen Anwendungsbefehls bedürfen. Dieser wird in der Regel in der Publikation des entsprechenden Vertrages zu sehen sein [1]. Denkbar ist jedoch auch ein spezieller Anwendungsbefehl der für die Durchführung der Vertragsbestimmung zuständigen Bundes- oder Landesbehörde entweder im verwaltungsinternen Bereich oder unmittelbar gegenüber dem Bürger in Form einer Rechtsverordnung oder eines Verwaltungsaktes [2]. Der Verwaltung stehen also mehr Transformationsmöglichkeiten zur Verfügung als dem Gesetzgeber. Welche Möglichkeit sie wählt, richtet sich nach den Vertragsbestimmungen im Einzelfall.

5. Abschnitt

Die Kongruenz von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz

Nach der Darstellung von Transformationslehre und -technik in der Bundesrepublik können nunmehr die am Ende des 2. Abschnitts dieses Kapitels aufgeworfenen Fragen beantwortet werden.

1. a. Wird durch ein vom Parlament beschlossenes Vertragsgesetz sowohl dem Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages zugestimmt als auch gleichzeitig dessen unmittelbar anwendungsfähiger Inhalt in staatliches Recht transformiert, so stehen Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz in unlösbarer Verbindung. Das bedeutet für unmittelbar anwendungsfähige völkerrechtliche Verträge über Gesetzgebungsmaterien einmal die Identität von Gesetzgebungs- und Transformationskompetenz. Sodann die Kongruenz von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz, - der Bund und die Länder können sich einem auswärtigen Vertragspartner gegenüber zu einer vertragsgemäßen Umgestaltung ihrer Rechtsordnungen sinnvollerweise nur insoweit verpflichten, als ihre innerstaatlichen Gesetzgebungsbefugnisse reichen [3]! Schließlich hat jene unlösbare

---

1) So auch Rudolf, a. a. O., S. 225.

2) Vgl. Rudolf, a. a. O., S. 223 f.

3) So schon Triepel, Die Kompetenz des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung, in: Festgabe für Laband II, S. 249 ff (291/292); auch Rudolf, Internationale Beziehungen der deutschen Länder, ArchVR Bd. 13 (1966), S. 53 ff (60); Bernhardt, Abschluß, S. 154; Thaler, Die völkerrechtlichen Verträge, S. 44/45.
Würde sich eine Teilordnung völkerrechtlich zu mehr verpflichten, als sie

Verbindung zur Folge, daß die kongruenten Vertragsabschluß- und Transformationskompetenzen nur der jeweils gleichen Teilordnung zustehen können, will man nicht das grundgesetzliche Kompetenzgefüge als jederzeit und frei verfügbar ansehen.

b. Für nicht unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge über Gesetzgebungsmaterien muß dasselbe gelten. Zwar fallen für derartige Bestimmungen parlamentarischer Vertragszustimmungsakt und innerstaatlicher Anwendungsbefehl des Gesetzgebers auseinander, - zur Erfüllung des Vertrages bedarf es in der Regel des Erlasses besonderer Ausführungsgesetze. Die Zuständigkeit für den Erlaß dieser Ausführungsgesetze richtet sich wiederum nach der vom Grundgesetz vorgenommenen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder. Sinnvoll, und zur Vermeidung hinkender völkerrechtlicher [1] Verträge notwendig, ist es somit, auch für nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge ein Vertragsrecht von Bund und Ländern nur im Umfang ihrer innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen anzunehmen [2]. Als vorläufiger Beweis für diese Annahme mag die Überlegung gelten, daß das Grundgesetz für die Durchführung eines Vertrages, der sowohl unmittelbar als auch nicht unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen enthält, - was die Regel ist! - wohl kaum jeweils verschiedene Durchführungskompetenzträger vorgesehen hat [3].

2. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die innerstaatliche Verwaltungsmaterien tangieren, sind Vertragsabschluß und innerstaatliche Durchführung grundsätzlich nicht in der Weise gekoppelt, wie es bei Gesetzgebungsverträgen [4] möglich ist. Die Vertragsbestimmungen bedürfen zur staatlichen Wirksamkeit eines gesonderten Anwendungsbefehls [5]. Vertragsabschluß und Vertragsdurchführung sind daher grundsätzlich getrennt. Sie können im Bundesstaat verschiedenen Teilordnungen zugewiesen sein.

Fortsetzung der FN 3 von S. 33:

staatsrechtlich erfüllen könnte, würde ein sog. "hinkender Vertrag" entstehen. Derartige Verträge, die die Möglichkeit ihrer Nichterfüllung in sich tragen, sind in der vom gegenseitigen internationalen Vertrauen getragenen, mit nur geringen Sanktionsmöglichkeiten ausgestatteten Völkerrechtsordnung tunlichst zu vermeiden!

1) Vgl. FN 3, S. 33 f.

2) Vgl. hierzu Bernhardt, Abschluß, S. 154 ff.

3) Einen weiteren Beweis für diese Annahme werden die Überlegungen liefern, die zur Ablehnung der gemäßigt-föderalistischen Auffassung führen, - siehe unten S. 45 f.

4) Dieser terminus wurde von Kramer, Verteilung der Zuständigkeiten, S. 32 FN 1 übernommen.

5) Vgl. oben S. 32 f.

Man wird jedoch sagen können, daß auch im Bereich völkerrechtlicher Verwaltungsverträge der Grundsatz gilt, daß die Vertragsabschlußbefugnis der innerstaatlichen Verwaltungskompetenz nachfolgt. Zur völkerrechtlichen Verfügung über ausschließliche Verwaltungskompetenzen des Bundes oder der Länder kann demnach nur der jeweilige Träger dieser Kompetenzen zuständig sein, sonst könnte auf dem Umweg über völkerrechtliche Verträge die grundgesetzliche Verwaltungskompetenzordnung unterlaufen werden! Wie noch zu zeigen sein wird [1], teilt das Grundgesetz Bund und Ländern auch ausschließliche Verwaltungsbefugnisse zu.

Soweit jedoch eine Teilordnung Verwaltungskompetenzen im Auftrag oder unter Aufsicht der anderen ausübt, - in der Bundesrepublik gemäß Art. 83, 84 GG der Regelfall, - ist das Recht zum völkerrechtlichen Vertragsabschluß aus dem Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen über die auswärtige Gewalt zu bestimmen [2].

IV. KAPITEL
Der Umfang der Vertragsabschluß- und Transformationskompetenzen von Bund und Ländern in der Bundesrepublik

Zwei Problemkreise sind im Bereich der völkerrechtlichen Vertragsgewalt [3] in der Bundesrepublik zu beachten: Einmal das Verhältnis von Legislative und Exekutive, ein allgemeines verfassungsstrukturelles Problem [4]; darauf wird später eingegangen werden [5]. Sodann die Frage, welche Auswirkungen die föderalistische Struktur der Bundesrepublik auf die Vertragsgewalt von Bund und Ländern hat, oder anders formuliert: Inwieweit bestimmt die grundgesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern den Umfang der jeweiligen völkerrechtlichen Vertragsgewalt? Es handelt sich hierbei um ein spezifisch bundesstaatliches Problem [6]. Es soll als nächstes untersucht werden.

---

1) Vgl. unten S. 68 ff.

2) Vgl. hierzu die Ausführungen unten S. 72 ff.

3) Die allgemeinen Probleme der auswärtigen Gewalt werden in dieser Abhandlung nur im Hinblick auf die völkerrechtliche Vertragsgewalt, einen Teil der umfassenden auswärtigen Gewalt, untersucht, - vgl. oben S. 17 ff.

4) So Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 179.

5) Vgl. unten S. 118 ff (120 FN 2).

6) Vgl. Grewe, VVdStRL Heft 12, S. 162 ff; Menzel, a. a. O., S. 200 ff; Bernhardt, Abschluß, S. 139 ff; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 184 ff; ders. ArchVR Bd. 13 (1966), S. 56 f.

Zuvor jedoch eine Eingrenzung: Außerhalb der folgenden Betrachtungen wird einmal Art. 123 Abs. 2 GG bleiben. Diese Übergangsvorschrift ist als Formelkompromiß zu sehr auf das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 zugeschnitten, als daß sie geeignet sein könnte, allgemeine Verfassungsstrukturen aufzudecken [1]. Sodann wird Art. 59 Abs. 2 GG keiner eingehenden Würdigung unterzogen werden, sondern nur, soweit zur Beantwortung strittiger Fragen notwendig, Beachtung finden. Diese Vorschrift ist keine Kompetenznorm im Bund-Länder Verhältnis, sondern eine Bestimmung zur Regelung der Zuständigkeiten von Bundesorganen untereinander [2]. Art. 59 Abs. 2 GG setzt eine Bundeszuständigkeit voraus, ohne eine solche zuzuweisen.

1. Abschnitt
Der Umfang der Kompetenz des Bundes zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung (Gesetzgebungsverträge)

1. Die Untersuchung hat von Art. 32 Abs. 1 GG auszugehen, dem "organisatorischen Kernsatz" [3] für das Bund-Länder Verhältnis im Bereich der auswärtigen Gewalt. Diese Vorschrift stellt für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Völkerrechtssubjekten [4] in Umkehrung der allgemeinen Zuständigkeitsvermutung des Art. 30 GG zugunsten der Länder eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Bundes auf [5]. Eingeschränkt wird Art. 32 Abs. 1 GG durch Art. 32 Abs. 3 GG, der

---

1) Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Art. 123 Abs. 2 GG JöR Bd. 1 (1951), S. 840-842, 899 ff; weiter Schröcker DVBl 1954, S. 486 ff, 525 ff; Becker, DVBl 1955, S. 105 ff, 145 ff; BVerfGE 6 (Konkordatsurteil), S. 309 ff (341/342).

2) So die ganz h. L. - vgl. Bernhardt, Abschluß, S. 128 f, 151 ff; Grewe, a. a. O., S. 163 f; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 1; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 190 f; v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. II 2a (S. 1125); BVerfGE 1, S. 372 ff (390). Aus Sinn und Kontext von Art. 59 Abs. 2 GG folgt, daß es sich hier nicht um den Gegensatz zwischen Bundesgesetzgebung und Landesgesetzgebung handeln kann, sondern um den Gegensatz zwischen Bundesgesetzgebung und Bundesverwaltung - so auch Leibholz-Rinck, Art. 59 Anm. 4.

3) So Mosler, Kulturabkommen, S. 12.

4) Wie Art. 32 Abs. 1 GG entgegen seinem Wortlaut zu lesen ist!

5) Diese Vermutungsumkehr ergibt sich aus einer Zusammenschau der Art. 32, 59, 73 Ziff. 1 und 87 Abs. 1 GG sowie aus einer allgemeinen Übung der Bun-

den Ländern, auf die völkerrechtliche Vertragsgewalt reduzierte, auswärtige Gewalt im Umfang ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten einräumt. Ergänzt wird Art. 32 Abs. 1 GG durch das ausschließliche Recht des Bundes zur Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten in Art. 73 Ziff. 1 GG.

2. Unzweifelhaft kann der Bund, soweit er zur Gesetzgebung zuständig ist, auch völkerrechtliche Verträge abschließen [1]. Für seine ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen versteht sich das von selbst. Ebenso steht ihm das Vertragsrecht über Materien der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung zu. Hier wird der Bund jedoch jeweils Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten haben, weil sonst diese verfassungsmäßige Schranke seiner Gesetzgebungskompetenz durch eine völkerrechtliche Anknüpfung unterlaufen werden könnte [2]. Das Recht zur Transformation derartiger Gesetzgebungsverträge ergibt sich für den Bund aus seiner Gesetzgebungskompetenz. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung möglicherweise entgegenstehendes Landesrecht wird durch das Vertragsgesetz oder durch die vertraglich gebotenen Ausführungsgesetze des Bundes gebrochen [3]. Insoweit ergeben sich kaum Probleme.

3. Äußerst schwierig und heftig umstritten wird das Terrain jedoch, wenn es um die Frage geht, ob die ausschließlich den Ländern vorbehaltenen Gesetzgebungsmaterien ebenfalls einer vertragsvölkerrechtlichen Regelung durch den

---

Fortsetzung der FN 5 von S. 36:

desstaaten, die auswärtige Gewalt beim Gesamtstaat zu konzentrieren, - vgl. Harupa, Verhältnis, S. 46; Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 263; ders. Kulturabkommen, S. 12 ff; ders. VVdStRL Heft 12, S. 241 (Aussprache); Bernhardt, Abschluß, S. 131; K. H. Klein, Übertragung, S. 53.

1) Das ist gänzlich unbestritten, da das GG insoweit auf dem Boden einer deutschen Verfassungstradition steht, wonach der Umfang der auswärtigen Befugnisse sich nach der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz richtet. Die weitergehende Fassung von Art. 32 Abs. 1 GG bedeutet demgegenüber eine Erweiterung der auswärtigen Befugnisse des Bundes. Streitig ist nun das Ausmaß der Erweiterung: Ist die Vertragskompetenz nur auf politische Verträge ausgeweitet worden oder auch auf ausschließliche Landesgesetzgebungsbefugnisse? - Zur Verfassungstradition der Kongruenz von Gesetzgebungszuständigkeiten und auswärtigen Befugnissen vgl. u. a. Haenel, Staatsrecht I, S. 540; Proebst, Hirth's Annalen 1882, S. 241 ff (282 f); Laband, Staatsrecht II, (5. Aufl.), S. 167 ff; Wolgast, AöR Bd. 44 (1923), S. 1 ff (24 f).

2) A. A. Bernhardt, Abschluß, S. 139/140.

3) Zum Schicksal von Landesverträgen über konkurrierende Gesetzgebungsmaterien, die nachträglich vom Bund in Anspruch genommen werden, Mosler, Thoma-Festschrift, S. 168/169; Thaler, Die völkerrechtlichen Verträge, S. 55 ff.

Bund zugänglich sind, oder ob hier die Vertragsabschlußkompetenz ausschließlich den Ländern zusteht, eine Frage, die an den Wurzeln der föderalistischen Verfassungsstruktur der Bundesrepublik rührt! Die Entscheidung dieser Streitfrage ist für den Gang und das Ergebnis dieser Untersuchung von großer Bedeutung. Einmal besitzen die Länder gewichtige Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der kulturellen Angelegenheiten, - eine Antwort auf die Frage nach der völkerrechtlichen Verfügungsbefugnis über diese Materien ist also von Interesse. Sodann ist die Lindauer Vereinbarung nur vor dem Hintergrund der Standpunkte, die Bund und Länder in diesem Meinungsstreit bezogen haben, zu verstehen und zu würdigen. Schließlich ist der in dieser Untersuchung angestrebte Weg für den Abschluß von gemeinsamen, Bund und Länder gleichermaßen berechtigenden und verpflichtenden Kulturabkommen mit dem Ausland die Konsequenz eines in jenem Meinungsstreit eingenommenen Standpunkts. Die vertretenen Meinungen sollen daher dargestellt und dann einer ausführlichen Kritik unterzogen werden.

a. Eine Auffassung besagt, dem Bund stehe auch über Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung sowohl die völkerrechtliche Vertragsabschluß- als auch die innerstaatliche Transformationskompetenz zu; diese Befugnisse stünden konkurrierend neben den entsprechenden Kompetenzen der Länder. Diese Meinung wird u. a. auch von der Bundesregierung vertreten [1]. Sie soll hier "streng zentralistische Auffassung" genannt werden.

b. Eine zweite Meinung räumt dem Bund zwar ebenfalls eine auch ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien umfassende Vertragskompetenz ein, bindet den Bund bei der innerstaatlichen Durchführung solcher Verträge jedoch an die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und verweist ihn insofern auf die Mitwirkung der Länder; Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz werden bezüglich ausschließlicher Landesgesetzgebungsbefugnisse von dieser Lehre auf Bund und Länder verteilt. Diese Ansicht soll "gemäßigt zentralistische Auffassung" genannt werden.

c. Eine dritte Meinung schließlich lehnt sowohl eine Vertragsabschluß- als auch eine Transformationskompetenz des Bundes über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien ab; beide Kompetenzen stünden insoweit ausschließlich den Ländern zu. Diese Ansicht soll "föderalistische Auffassung" genannt werden.

4. Auf die Frage nach dem Umfang von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz des Bundes gibt der Wortlaut des Art. 32 GG keine eindeutige Antwort. Bezeichnenderweise berufen sich alle drei vertretenen Auffassungen

---

1) Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung vom 18. 8. 1952. Wehrbeitrag II, S. 30; s. auch die Ausführungen des Berichterstatters Dr. Weber in der Sitzung des BR vom 3. Mai 1957. Sten. Bericht der 176. Sitzung, S. 642 ff.

u. a. auch auf den Wortlaut von Art. 32 GG und erklären sich mit diesem in Übereinstimmung. Angesichts dieser Unklarheit ist es notwendig, diese Verfassungsnorm sowie Art. 73 Ziff. 1 GG, der mit Art. 32 Abs. 1 GG in engen Zusammenhang gebracht wird, auszulegen. Diese Auslegung soll in Form einer Kritik der drei genannten Auffassungen unter systematisch-teleologischen, entstehungsgeschichtlichen und verfassungshistorischen Gesichtspunkten unternommen werden [1]. Eine Wortlautinterpretation wird nicht versucht werden; sie ist, vor allem bei Art. 32 GG, zu wenig versprechend.

I. KRITIK DER "STRENG ZENTRALISTISCHEN AUFFASSUNG" [2]:

1. Ausgangspunkt der streng zentralistischen Auffassung ist die Behauptung, vom Grundgesetzgeber sei das Prinzip der Abhängigkeit der völkerrechtlichen Vertragskompetenz des Bundes und der Länder von den jeweiligen Gesetzgebungsbefugnissen aufgegeben worden. Diese Behauptung wird belegt mit einem Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes: Die dem alten Abgrenzungsprinzip folgende Fassung von Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf: "Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten abzuschließen, richtet sich nach der Zuständigkeit der Gesetzgebung", sei in der 3. Lesung des Hauptausschusses bewußt zugunsten der weiteren Fassung des heutigen Art. 32 Abs. 1 GG aufgegeben worden [3]. Dadurch komme das Bestreben des Hauptausschusses zum Ausdruck, die Vertragskompetenz des Bundes von seiner Gesetzgebungskompetenz zu lösen und diese sowohl nach "außen" für den Abschluß politischer Verträge als auch nach "innen" für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge über ausschließliche Landesgesetzgebungskompetenzen zu erweitern. Für die völkerrechtliche Vertragsgewalt der Länder sei am überkommenen Abhängigkeitsprinzip festgehalten worden.

Die Probleme, die sich aus der notwendigen Umgießung völkerrechtlicher

---

1) Zur Methode der Verfassungsauslegung vgl. Ossenbühl, DöV 1965, S. 649 ff; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 20 f; BVerfGE 1, S. 299 ff (312); 10, S. 51; 10, S. 234 ff (244); 11, S. 126 ff (130).

2) Die streng zentralistische Auffassung wird vertreten von Scheuner, Wehrbeitrag II, S. 152/3; Schätzel, Wehrbeitrag II, S. 638; Kaufmann, Wehrbeitrag II, S. 59; VVdStRL Heft 12, S. 172, 177 LS 3 b, c; Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 206, 209, 257; ders. AöR Bd. 79 (1953/54), S. 326 ff (339/340); ders. dem Sinn nach im Bonner Kommentar, Art. 32 Anm. II 1; Heckt, DöV 1958, S. 445 ff (446); Harupa, Verhältnis, S. 53 ff; Pigorsch, Einordnung, S. 75/6; Mallmann, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 645; Kölble, DöV 1965, S. 145 f (147).

3) So ausdrücklich Grewe, a. a. O., S. 165.

Verträge des Bundes über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien in innerstaatliches Recht ergeben, werden von einigen Vertretern der streng zentralistischen Auffassung mit Hilfe von Art. 73 Ziff. 1 GG gelöst: Durch den Abschluß eines derartigen Vertrages durch den Bund werde die Vertragsmaterie zu einer auswärtigen Angelegenheit. Für diese stehe dem Bund gemäß Art. 73 Ziff. 1 GG die ausschließliche Regelungsbefugnis zu. Die zur Erfüllung des Vertrages erforderlichen Gesetze, seien es nun Vertragsgesetze oder sonstige Durchführungsgesetze, könne der Bund somit selbst erlassen, auch wenn es sich eigentlich um ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien handle [1].

2. Gegen die streng zentralistische Auffassung müssen schwerwiegende Bedenken geltend gemacht werden:

a. Zuerst widerspricht sie m. E. der durchaus länderfreundlichen Tendenz des Grundgesetzes und dem Zweck von Art. 32 Abs. 3 GG. Auffälligerweise begründen die Hauptvertreter dieser Lehre ihre Thesen häufig mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf andere Bundesstaatsverfassungen. So wird auf das Recht des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge auch über ausschließliche Gliedstaatskompetenzen z. Beispiel in den USA, in Australien und der Schweiz hingewiesen [2], Hinweise, die die Bedenken gegen diese Lehre nur bestätigen. Denn: Diese Bundesstaaten haben ihre Gliedstaaten entweder praktisch vollkom-

---

1) So Scheuner, Wehrbeitrag II, S. 152/3; Kaufmann, Wehrbeitrag II, S. 59; Grewe, VVdStRL Heft 12, S. 177 LS 3 c; Heckt, DöV 1958, S. 446 leitet ein Transformationsrecht des Bundes unmittelbar aus Art. 32 Abs. 1 GG her, was nur schwer verständlich ist, da Art. 32 GG nur eine Kompetenz im Bund-Länder Verhältnis für den Bereich der auswärtigen Gewalt ist, nicht aber eine Ermächtigungsnorm für innerstaatliche Gesetzgebung darstellt, was u. a. bereits daraus zu ersehen ist, daß sie im Abschnitt II des GG, Der Bund und die Länder, steht. Harupa, Verhältnis, S. 53 ff versucht die Problematik der Bundestransformationsgesetzgebung im ausschließlichen Landesbereich durch einen Hinweis auf die Mitwirkungsbefugnisse des Bundesrats zu lösen. Dabei übersieht er jedoch, daß Bundesgesetze über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien keine Zustimmungsgesetze wären, so daß dem Bundesrat letztlich nur die Protestmöglichkeit des - ausräumbaren - Einspruchs gegeben wäre, kein sehr starkes Mittel, um sich gegen eine mögliche Aushöhlung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder durch den Bund erfolgreich zur Wehr zu setzen.
Die anderen Vertreter der streng zentralistischen Auffassung äußern sich zu der entscheidenden Frage, wie ein völkerrechtlicher Vertrag des Bundes über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien in innerstaatliches Recht zu transformieren ist nicht.

2) So Scheuner, a. a. O., S. 153; Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 207 ff.

men vom völkerrechtlichen Verkehr abgeriegelt, wie die USA [1], oder ihnen, wie die Schweiz [2], nur sehr beschränkte auswärtige Befugnisse eingeräumt. Angesichts der zunehmenden Intensivierung des zwischenstaatlichen Verkehrs und der damit verbundenen Internationalisierung immer umfassenderer innerstaatlicher Hoheitsbereiche, ist in diesen Staaten eine die Zuständigkeiten beider Teilordnungen umfassenden Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz erforderlich, da sonst nicht unbeträchtliche innerstaatliche Hoheitsbereiche einer internationalen Regelung unzugänglich blieben.

Diese Überlegungen gelten jedoch nicht für die Bundesrepublik. Das Grundgesetz hat den Ländern für Gliedstaaten eines Bundesstaates selten umfassende auswärtige Befugnisse in Form völkerrechtlicher Vertragsgewalt eingeräumt. Zweck dieser Kompetenzzuweisung kann nur sein, den Ländern unabhängig vom Bund [3] die selbständige Teilnahme am internationalen Rechtsverkehr im Rahmen des vom Grundgesetz Erlaubten zu ermöglichen. Aus völkerrechtlicher Sicht ist somit eine Notwendigkeit, dem Bund zur Steigerung seiner internationalen Beweglichkeit ein Vertragsrecht auch über ausschließliche Landesmaterien einzuräumen, nicht zu erkennen. Insoweit stehen die Länder als völkerrechtliche Vertragspartner zur Verfügung.

Auch verfassungsdogmatisch ist die Konsequenz der streng zentralistischen Auffassung eine gänzliche Zweckentfremdung des Art. 32 Abs. 3 GG: Würde dem Bund ein Vertragsrecht über ausschließliche Ländergesetzgebungsmaterien zustehen, so würde das zwar weniger umfassende, sonst aber gleichberechtigte Vertragsrecht der Länder aus Art. 32 Abs. 3 GG in jedem konkreten Fall eines Tätigwerdens des Bundes durch eine unzulässige, weil gegen Art. 79 Abs. 1, 2 GG verstoßende, ad hoc Verfassungsänderung außer Kraft gesetzt, und damit jeweils die Situation eines seine Gliedstaaten nach außen abriegelnden Bundesstaates herbeigeführt, was das Grundgesetz gerade nicht beabsichtigt. Darüber hinaus würde allein auf Grund einer vertragsvölkerrechtlichen Anknüpfung die Gesetzgebungshoheit der Länder zur Disposition des Bundes gestellt und der Aushöhlung der föderalistischen Verfassungsstruktur der Bundesrepublik Tür und Tor geöffnet, - eine sehr bedenkliche Konsequenz der streng zentralistischen Auffassung [4].

b. Weiterhin ist der entstehungsgeschichtliche Ausgangspunkt der streng

---

1) Vgl. oben S. 20 FN 2.

2) Vgl. oben S. 20 FN 3.

3) Die Interessen des Bundes werden durch das Zustimmungserfordernis des Art. 32 Abs. 3 GG gewahrt.

4) Auf diese Gefahr weist mit Recht Nawiasky, VVdStRL Heft 12, S. 237 (Aussprache) hin; sie wird auch gesehen von Grewe, ebd., S. 168 und Menzel, ebd., S. 207, ohne daß diese jedoch einen Weg weisen, wie sie zu bannen wäre.

zentralistischen Auffassung keineswegs so eindeutig fixiert, wie ihre Vertreter vorgeben:

Zum Verhältnis von Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt sagte Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf: "Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung" [1]. Diese, dem traditionellen Prinzip der Abhängigkeit der Vertragsabschluß- von der Gesetzgebungskompetenz verbundene Formulierung, blieb unverändert bis zur 3. Lesung im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats. Hier schlug der Abgeordnete v. Mangoldt eine Änderung von Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf im Sinne des heutigen Art. 32 Abs. 1 GG mit folgender Begründung vor: "Es bleibt aber noch eine Unklarheit bei Abs. 1 in der bisherigen Fassung des Hauptausschusses: - Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten abzuschließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung -. Man hat damit zum Ausdruck bringen wollen, daß die Länder auf den Gebieten, auf denen sie für die Gesetzgebung zuständig sind, und der Bund auf den Gebieten, auf denen er für die Gesetzgebung zuständig ist, das Recht zum Abschluß von Verträgen haben sollen. Damit fällt der Bund in seiner Zuständigkeit für alle Gebiete aus, in denen er nicht die gesetzliche Zuständigkeit hat; und hier gibt es sehr gewichtige Gebiete: Der Beitritt zu einem System gegenseitiger Sicherheit, Schiedsgerichtsverträge und ähnliches würden nicht unter diese Fassung des Abs. 1 fallen" [2].

Die grundsätzliche Aufgabe des Prinzips der Abhängigkeit der Vertragsabschluß- von der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz ist dem Wortlaut der Ausführungen des Abgeordneten v. Mangoldt nicht zu entnehmen. Die beispielhafte Aufzählung der Gebiete, auf denen der Bund keine Gesetzgebungszuständigkeiten besitzt und somit für eine vertragsvölkerrechtliche Regelung ausfallen würde, spricht eher gegen den Sinn, den die streng zentralistische Auffassung den Ausführungen v. Mangoldts beilegt: Es handelt sich hierbei um Materien, die primär und vor allem einer Regelung durch politische Verträge des Bundes zugänglich sind und somit für eine Umsetzung in innerstaatliches Recht gar nicht in Betracht kommen, woraus wiederum folgt, daß der Bund insoweit gar keine Gesetzgebungskompetenzen benötigt, eine Abkehr vom Prinzip der Kongruenz zwischen Vertragsabschluß- und Gesetzgebungskompetenz daher nicht zwingend geboten war, um das Vertragsrecht des Bundes auf politische Verträge auszudehnen!

Auf keinen Fall jedoch ist den vom Hauptausschuß übernommenen Ausführungen des Abgeordneten v. Mangoldt die Abkehr vom Prinzip der Abhängigkeit der Vertragsabschluß- von der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz mit der

---

1) Zitiert nach: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948.

2) Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Sten. Prot. S. 627.

Selbstverständlichkeit zu entnehmen, die die Anhänger der streng zentralistischen Auffassung für das Grundgesetz vorgeben. M. E. sprechen jene Ausführungen eher für eine Beibehaltung dieses Prinzips und damit für die Respektierung eines, von Eingriffen des Bundes geschützten, Vertragsrechts der Länder im Umfang ihrer ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse. Die von v. Mangoldt angeregte und vom Hauptausschuß vorgenommene Änderung des Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf hin zur Fassung von Art. 32 Abs. 1 GG diente m. E. allein dazu, jeden Zweifel an der Kompetenz des Bundes zum Abschluß politischer Verträge zu beseitigen.

c. Einmal unterstellt, dem Bund stünde ein völkerrechtliches Vertragsrecht über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien zu. so würden sich folgende Schwierigkeiten abzeichnen:

Um zu einer Gesetzgebungskompetenz zu gelangen, die erforderlich ist, um Bundesverträge über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien in innerstaatliches Recht zu transformieren, ist die streng zentralistische Auffassung zu einer Auslegung von Art. 73 Ziff. 1 GG gezwungen, die weder dem Verhältnis dieser Vorschrift zu anderen Verfassungsnormen entspricht, noch entstehungsgeschichtlich und verfassungshistorisch überzeugend ist [1].

1. Wenn Art. 73 Ziff. 1 GG tatsächlich eine Art. 32 Abs. 1 GG innerstaatlich umfassend ergänzende Gesetzgebungsermächtigung des Bundes zur Transformation völkerrechtlicher Gesetzgebungsverträge jeder Art sein würde, wären die Ziffern 3, 5 und 10 sinnlose Wiederholungen einer bereits durch Ziff. 1 des Art. 73 GG zum Ausdruck gebrachten umfassenden Kompetenzzuweisung [2].

2. Weiterhin spricht gegen diese extensive Auslegung von Art. 73 Ziff. 1 GG die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift:

Bis zur 3. Lesung im Hauptausschuß hatte Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf (der heutige Art. 32 Abs. 1 GG) den obenzitierten Wortlaut. Daneben bestimmte Art. 35 Ziff. 1 HChEntwurf [3] (der heutige Art. 73 Ziff. 1 GG):

"Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über

1. Auswärtige Angelegenheiten . . . "

Bis zur Änderung des Wortlautes von Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf standen also diese beiden Vorschriften im Entwurf nebeneinander, - einerseits die Zuweisung völkerrechtlicher Vertragsabschlußkompetenzen an den Bund und die Länder im Um-

---

1) Das Problem der streng zentralistischen Auffassung ist, völkerrechtliche Bundesverträge über Landesgesetzgebungsmaterien in Bundesrecht zu transformieren? Eine Transformation derartiger Verträge in Landesrecht steht nicht zur Diskussion. Dazu ist auch nach dieser Auffassung der Bund nicht in der Lage.

2) In diesem Sinne auch Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 255, 266; Bernhardt, Abschluß, S. 146; Harupa, Verhältnis, S. 65.

3) Bericht, S. 65.

fang der jeweiligen Gesetzgebungsbefugnisse, und andererseits die Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz über Gegenstände der auswärtigen Angelegenheiten ausschließlich an den Bund. Da nach herrschender Auffassung im Hauptausschuß Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf die für das Bund-Länder Verhältnis im Bereich der auswärtigen Gewalt entscheidende Vorschrift war, ergibt sich, daß Art. 35 Ziff. 1 HChEntwurf (Art. 73 Ziff. 1 GG) nur zur Gesetzgebung bezüglich ganz bestimmter Materien ermächtigen sollte [1]. Es ist nicht anzunehmen, daß die oben erwähnte Erweiterung von Art. 41 Abs. 1 HChEntwurf hin zu Art. 32 Abs. 1 GG an dem Verhältnis zu Art. 35 Ziff. 1 HChEntwurf bzw. Art. 73 Ziff. 1 GG etwas geändert hat [2].

3. Für diese einschränkende, noch zu konkretisierende Auslegung von Art. 73 Ziff. 1 GG spricht auch folgendes:

Art. 35 Ziff. 1 HChEntwurf (Art. 73 Ziff. 1 GG) wurde in unmittelbarer Anlehnung an Art. 6 Ziff. 1 WRV in den Entwurf und schließlich in das Grundgesetz selbst eingeführt [3]. Aus dieser engen Anlehnung kann gefolgert werden, daß dem Bund Gesetzgebungskompetenzen bezüglich der auswärtigen Angelegenheiten in demselben Umfang zugewiesen werden sollten, wie sie Art. 6 Ziff. 1 WRV seinerzeit dem Reich zugewiesen hat. Von der, unter der Weimarer Verfassung herrschenden Lehre, wurde der, dem Wortlaut nach weitgefaßte Art. 6 Ziff. 1 WRV restriktiv dahingehend interpretiert, daß er dem Reich nur die Zuständigkeit einräume, die eigene auswärtige Verwaltung und die Rechtsstellung der zum Reich entsandten Vertreter anderer Staaten und des Papstes zu regeln [4]. Die so ausgelegte Vorschrift wurde ihrem Inhalt nach, jedoch mit verändertem Wortlaut, in das Grundgesetz übernommen [5], woraus gefolgert werden kann, daß auch unter der gegenwärtigen Verfassung dem Bund durch Art. 73 Ziff. 1 GG nur das Recht eingeräumt werden soll, Gesetze über das Gesandtschafts- und Konsularwesen, die Ausbildung der Diplomaten und ganz allgemein über Aufbau und Aufgaben des auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik zu erlassen.

Ebenso fällt unter die Regelungsbefugnis von Art. 73 Ziff. 1 GG die Bestimmung der inländischen Rechtsstellung ausländischer Gesandtschaften, Missionen

---

1) So auch Beer, Staatsverträge, S. 168; Bernhardt, Abschluß, S. 147/148.

2) Vgl. Bernhardt, Abschluß, S. 149.

3) Das ergibt sich aus dem Darstellenden Teil des HChEntwurfs, - siehe Bericht, S. 31, Randbemerkungen: "Die einzelnen Ziffern des Katalogs. Weimarer Katalog teils vermehrt, teils vermindert".

4) Heckel, AöR Bd. 46 (1924), S. 214; Stützel, Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaat, S. 69 f; Steffen, Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident, S. 39 ff; so wohl auch Anschütz, Kommentar Art. 6 Anm. 5; a. A. nur Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht Bd. II, S. 521.

5) Vgl. das Zitat unter FN 3.

und Konsulate und der bei diesen beschäftigten Personen [1].

Art. 73 Ziff. 1 GG räumt dem Bund also nur Befugnisse zur gesetzlichen Regelung der formellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Pflege der Beziehungen zum Ausland ein, nicht jedoch, wie die Vertreter der streng zentralistischen Auffassung meinen, eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zur Transformation völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen die Gesetzgebungsmaterien tangieren, die nicht der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unterliegen [2].

d. Gegen die streng zentralistische Auffassung spricht schließlich noch ein letztes Argument: Wenn tatsächlich sowohl eine Vertragsabschluß- als auch eine Transformationskompetenz des Bundes über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien neben entsprechenden Kompetenzen der Länder bestehen sollte, hätte, - entsprechend Art. 72 GG, - das Verhältnis der konkurrierenden Kompetenzen zueinander geregelt werden müssen. Daß dies in einem föderalistisch interessanten Bereich des Staatsrechts der Bundesrepublik nicht geschehen ist, spricht dafür, daß derartige konkurrierende Kompetenzen des Bundes nicht bestehen [3] [4].

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß die streng zentralistische Auffassung der länderfreundlichen Tendenz des Grundgesetzes widerspricht, ihr Ausgangspunkt von der Entstehungsgeschichte des Art. 32 Abs. 1 GG zumindest zweifelhaft ist, und sie zu einer Auslegung von Art. 73 Ziff. 1 GG gezwungen ist, die weder mit der systematischen Stellung dieser Vorschrift im Grundgesetz, noch mit deren Entstehungsgeschichte und Verfassungstradition zu vereinbaren ist.

Die streng zentralistische Auffassung ist daher abzulehnen.

II. KRITIK DER "GEMÄSSIGT ZENTRALISTISCHEN AUFFASSUNG":

1. Die gemäßigt zentralistische Auffassung geht aus von der Trennung von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen des Bundes über ausschließliche Landesgesetzgebungsmaterien. Das Vertragsrecht wird dem Bund, die Transformationsbefugnis, in Übereinstimmung mit der

---

1) Bernhardt, Abschluß, S. 145.

2) So auch Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 33/34; Beer, Staatsverträge, S. 168 f; Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 265/266.

3) Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 30/31; Beer, a. a. O., S. 160 ff.

4) Auf das Verhältnis von Kompetenzverteilung und Rechtsstaatsprinzip in diesem Zusammenhang weist Thaler, Die völkerrechtlichen Verträge, S. 32 ff hin. Auch gelangt zur Ablehnung der streng zentralistischen Auffassung.

Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten nach dem Grundgesetz, den Ländern zugesprochen [1]. Die englische Verfassungspraxis beweist, daß eine Trennung von Vertragsabschluß- und Transformationsbefugnis innerhalb einer Staatsorganisation möglich ist, doch beweist die englische Übung der Verteilung dieser beiden Kompetenzen auf verschiedene Organe desselben Einheitsstaates für unser Problem nichts, wo es um die mögliche Verteilung der beiden Kompetenzen auf verschiedene Teilordnungen eines Bundesstaates geht.

2. Eine umfassende Vertragskompetenz des Bundes hat auf den ersten Blick den Vorteil einer unbegrenzten und effektiven Teilnahme am internationalen Rechtsverkehr. Ungehemmt von verfassungsrechtlichen Schranken könnte der Bund völkerrechtliche Verträge abschließen.

Doch es handelt sich hier nur um einen Scheinvorteil: Die große Mehrzahl völkerrechtlicher Verträge ist transformationsbedürftigen Inhalts. Mit umfassender Abschlußbefugnis ausgestattet, könnte sich der Bund in einem völkerrechtlichen Vertrag zu innerstaatlichen Maßnahmen verpflichten, die er, soweit sie den Bereich ausschließlicher Landesgesetzgebung tangierten, selbst nicht treffen könnte. Zur Erfüllung derartiger Verbindlichkeiten wäre der Bund auf die Länder, also fremde Hoheitsträger, angewiesen. Ein völkerrechtlicher Vertrag ohne die Möglichkeit seiner eigenverantwortlichen Erfüllung durch die Kontrahenten, ist im Grunde kein Vertrag [2]. Inhalt eines Vertrages ist u. a. auch die gegenseitige Garantie seiner Durchführung. Eine solche Garantie könnte der Bund seinem Vertragspartner jedoch nicht geben, da ihm im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder diesen gegenüber auch kein Zwangsrecht zusteht [3]. Bei der Erfüllung seiner völkerrechtlichen Vertragspflichten wäre somit der Bund auf das durch den Grundsatz der Bundestreue nur wenig gebundene Wohlwollen der

---

1) Prononciertester Vertreter der gemäßigt zentralistischen Auffassung ist Böning, DöV 1957, S. 817 ff und DöV 1958, S. 447 ff; ihm folgen v. Mangoldt-Klein, Art. 32 Anm. V 1 (S. 784) und Hamann, Grundgesetz, S. 308 f; die gemäßigt zentralistische Auffassung entspricht der sog. norddeutschen Auffassung der Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" des Bundesrats, - vgl. Verhandlungen des BR 1957 Sten. Bericht der 176. Sitzung vom 3. Mai 1957, S. 642/643 (Dr. Weber).

2) Ähnlich auch v. d. Heydte, VVdStRL Heft 12, S. 238 (Aussprache).

3) Wie hier Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 35; Rudolf, ArchVR Bd. 13 (1966), S. 59; BVerfGE 6, S. 309 ff (354); selbst Böning, DöV 1957, S. 817 ff (820) äußert Zweifel an einer Pflicht der Länder zur Transformation. Art. 37 GG ist zur Durchsetzung des Bundeswillens in diesem Falle nicht anwendbar, da die Länder nicht gegen Bundespflichten verstoßen, sondern in ihrem ureigensten Bereich, - der Landesgesetzgebung, - tätig werden sollen.

Länder angewiesen. Die potentielle Unmöglichkeit der Erfüllung würde zum integrierten Bestandteil einer großen Zahl völkerrechtlicher Verträge des Bundes, eine Konsequenz der gemäßigt zentralistischen Auffassung, die mit der internationalen Reputation der Bundesrepublik nicht zu vereinbaren wäre.

Auch die gemäßigt zentralistische Auffassung gibt keine befriedigende Antwort auf die Frage nach dem Umfang von Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz des Bundes. Sie ist ebenfalls abzulehnen.

III. DIE "FÖDERALISTISCHE AUFFASSUNG":

1. Allein die föderalistische Auffassung gibt eine überzeugende Antwort auf die Fragen nach dem Umfang der Vertragsabschluß- und Transformationsbefugnisse des Bundes, und ob ihm diese Kompetenzen auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder zustehen. Wie bereits kurz ausgeführt [1] besagt diese Auffassung, daß die Länder, soweit ihre ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen reichen, zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge und zu deren Transformation in innerstaatliches Recht allein und unter Ausschluß des Bundes zuständig sind. Das Vertragsrecht des Bundes findet demnach am durch Art. 32 Abs. 3 GG eingeräumten und garantierten Vertragsrecht der Länder seine Grenzen. Die völkerrechtliche Vertragsgewalt ist in der Bundesrepublik streng zwischen Bund und Ländern nach dem Maß der jeweiligen Gesetzgebungshoheiten aufgeteilt [2].

---

1) Vgl. oben S. 38.

2) Die föderalistische Auffassung wird vertreten von Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 27 ff (41); Bernhardt, Abschluß, S. 140 ff (154); Mosler, Thoma-Festschrift, S. 150 ff (hier einschränkend); ders. Bilfinger-Festschrift, S. 255, 263; ders. Kulturabkommen, S. 23 ff; ders. VVdStRL Heft 12, S. 241 (Aussprache); Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 83 ff (87); Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 186/187; ders. ArchVR Bd. 13 (1966), S. 56 ff; Beer, Staatsverträge, S. 156 ff (197); v. d. Heydte, DöV 1953, S. 585 ff (587); ders. VVdStRL Heft 12, S. 237/238 (Aussprache); K. H. Klein, Übertragung, S. 53; Merk, Hugelmann und Nawiasky, VVdStRL Heft 12, S. 231, 234 f, 237 (Aussprache); Thaler, Die völkerrechtlichen Verträge, S. 29 ff (43); v. Stralenheim BayVBl 1955, S. 6 f implicite wohl auch Kraus ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 421; ders. Wehrbeitrag I, S. 144.
Der föderalistischen Auffassung entspricht auch die sog. "süddeutsche Auffassung" der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und - in den Grundzügen - Rheinland-Pfalz im Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" des Bundesrats - zitiert nach: Verhandlungen des

2. Die föderalistische Auffassung entspricht der länderfreundlichen Tendenz des Grundgesetzes und dem in Art. 32 Abs. 3 GG objektivierten Willen des Grundgesetzgebers, den Ländern eine aktuelle und im Rahmen des Zugelassenen unabhängige Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr zu ermöglichen. Sie steht im Einklang mit der oben aufgezeigten Entstehungsgeschichte von Art. 32 GG sowie mit dem, auch vom Grundgesetz nicht aufgegebenen, traditionellen deutschen Verfassungsprinzip der Abhängigkeit der völkerrechtlichen Vertragsabschlußvon der innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz. Die föderalistische Auffassung erlaubt die Zuweisung der beiden Kompetenzen an die gleiche Teilordnung, ohne daß dadurch die völkerrechtliche Bewegungsfreiheit der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigt würde. Diese Lehre zwingt nicht zu einer system- und traditionswidrigen Auslegung von Art. 73 Ziff. 1 GG, ist mit dem Wortlaut von Art. 32 Abs. 1 und 3 GG zu vereinbaren und gibt eine Antwort auf die Frage nach dem Umfang von Vertragsabschluß- und Transformationsbefugnissen des Bundes im Sinne der deutschen Verfassungstradition [1]. Der föderalistischen Auffassung wird für die weitere Untersuchung gefolgt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Der Bund ist zum Abschluß völkerrechtlicher Gesetzgebungsverträge befugt, soweit seine verfassungsmäßigen Gesetzgebungszuständigkeiten reichen, also über Materien der ausschließlichen Bundesgesetzgebung [2] und, beim Vorliegen eines entsprechenden Bedürfnisses, auch über konkurrierende und Rahmengesetzgebungsmaterien [3]. Das Vertrags- und Transformationsrecht des Bundes findet seine Grenze an den ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen der Länder; über

---

Fortsetzung der FN 2 von S. 47:

Bundesrats 1957, Sten. Bericht der 176. Sitzung vom 3. Mai 1957, Ausführungen des Berichterstatters Dr. Weber, S. 643.

1) Im Sinne der föderalistischen Auffassung für die RV von 1871 Haenel, Staatsrecht I, S. 540; Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge S. 11/12, 20 ff; w. N. bei Bernhardt, Abschluß, 107 FN 461.
Zu Art. 78 WRV wurde von der ganz h. L. eine der föderalistischen Auffassung entsprechende Meinung vertreten, - vgl. Heckel, AöR Bd. 46 (1924), S. 217; Kraus, HdbDStR Bd. II, S. 347; Steffen, Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident, S. 31; Stützel, Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaate, S. 67; Schmitz, Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge nach deutschem Recht, ZaöRV Bd. 3 Teil I, S. 313 ff (341); Nitschke, Die Regelung des Staatsvertragsrechts in Deutschland, S. 53; Walz, Völkerrecht und staatliches Recht, S. 369 ff.

2) Art. 73 GG.

3) Art. 72, 74, 75 GG.

diese in internationalen Verträgen zu verfügen ist ihm untersagt [1].

2. Abschnitt
Der Umfang der Kompetenz der Länder zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung (Gesetzgebungsverträge)

Nach den Ausführungen im letzten Abschnitt kann sich in diesem Abschnitt auf einige wiederholend-konkretisierende Sätze zum Vertragsrecht der Länder beschränkt werden:

Gemäß Art. 32 Abs. 3 GG steht den Ländern über Materien ihrer ausschließlichen Gesetzgebung unter Ausschluß des Bundes die Vertragsabschluß- und die Transformationskompetenz zu. Über Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sind die Länder befugt, durch völkerrechtliche Verträge zu verfügen, so-

---

1) Ein induktiver Beweis für die Richtigkeit der föderalistischen Auffassung ist noch aus dem Grundgesetz selbst herzuleiten: Art. 123 Abs. 2 GG geht offenbar von einem grundsätzlich ausschließlichen Vertragsrecht der Länder im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebung aus; andernfalls hätten Bedenken an der Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge in diesem Bereich angesichts des Art. 123 Abs. 1 GG nicht auftauchen können. Daher ordnet Art. 123 Abs. 2 GG die Fortgeltung des auf Grund jener Verträge gesetzten Vertragsrechts an, bis neue Staatsverträge "durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen" abgeschlossen werden, womit nur die in diesem Bereich (Konkordate!) jetzt allein zuständigen Länder gemeint sein können. Die Norm wäre nämlich unverständlich und überflüssig, wenn sie nicht die alleinige Vertragsabschlußkompetenz der Länder voraussetzte; Denn ginge sie von einer konkurrierenden Vertragsabschlußkompetenz des Bundes aus, so wäre nicht einzusehen, warum sie überhaupt und warum sie gerade für diese, - Gegenstände der ausschließlichen Landeskompetenz betreffenden, - Verträge die selbstverständliche Feststellung enthält, daß einmal geschlossene Verträge so lange in Kraft bleiben, bis neue Verträge abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der Vertragsbestimmungen von selbst erfolgt. Aus Art. 123 Abs. 2 GG ist daher der Schluß zu ziehen, daß der Grundgesetzgeber dem Bund eine Vertragsabschlußbefugnis im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung nicht gewähren wollte. - vgl. Hüchting, Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem Grundgesetz, S. 19 ff.

lange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht noch keinen Gebrauch gemacht hat [1]. Schließlich sind Völkerrechtsverträge der Länder über Materien der ausschließlichen Bundesgesetzgebung zulässig, wenn und soweit sie durch ein Bundesgesetz zur gesetzlichen Regelung derartiger Materien ausdrücklich ermächtigt wurden, - Art. 71 GG [2].

Damit ist der Umfang der völkerrechtlichen Vertragsabschluß- und der innerstaatlichen Transformationsbefugnisse der Länder im Hinblick auf Gesetzgebungsmaterien umrissen.

3. Abschnitt
Der Umfang der Kompetenz des Bundes zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände der gesetzesakzessorischen Verwaltung (völkerrechtliche Verwaltungsabkommen) [3]

1. Völkerrechtliche Verwaltungsabkommen sind völkerrechtliche Verträge, die, in nicht solenner Form, von der Regierung [4] oder dem zuständigen Fachminister mit einem auswärtigen Staat abgeschlossen, Abmachungen über Materien enthalten, die in den Regelungsbereich der Exekutive fallen und innerstaatlich ohne Mitwirkung der Legislative durchgeführt werden können [5]. Wie bei völkerrechtlichen Gesetzgebungsverträgen wird auch bei völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen zwischen unmittelbar anwendungsfähigen und nicht unmittelbar anwendungsfähigen Bestimmungen unterschieden [6]. Wie jene Verträge bedürfen

---

1) BVerfGE 2, S. 347 ff (375).

2) Damit ist wiederum die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder begründet, - Art. 32 Abs. 3 GG! Vgl. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 227; Kraus, ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 422; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 27 f.

3) Dieser terminus wurde von Härle, JiR Bd. XII (1965), S. 93 ff übernommen.

4) Völkerrechtliche Verwaltungsabkommen, die Kompetenzen verschiedener Ressorts berühren, werden in der Regel von der Regierung (Kabinett) abgeschlossen; sie werden Regierungsabkommen genannt.

5) Vgl. i. ü. die ähnlichen Begriffsbestimmungen bei Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 112; Bernhardt, Abschluß, S. 133; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 37; Beer, Staatsverträge, S. 27 ff (48); Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 9; Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 283; Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 387 f.

6) Vgl. oben S. 29.

auch diese der Transformation in innerstaatliches Recht [1].

Völkerrechtliche Verwaltungsabkommen haben im internationalen Rechtsverkehr zunehmend an Bedeutung gewonnen [2]. Diese Vertragsform kommt den Bedürfnissen der Exekutive nach rascher und relativ formloser zwischenstaatlicher Regelung auch weniger bedeutender Sachbereiche sehr entgegen. Die zunehmende Zahl völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen ist die Konsequenz eines allgemeinen Trends zur Exekutive, der in den meisten Staaten zu beobachten ist.

Die zunehmende Bedeutung völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen im internationalen Rechtsverkehr wird bei der Bestimmung des Umfangs des Vertragsrechts von Bund und Ländern über Gegenstände der Verwaltung zu berücksichtigen sein.

2. Wie bei völkerrechtlichen Gesetzgebungsverträgen ist auch bei völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen das föderalistische Hauptproblem, ob sich die Zuständigkeit von Bund und Ländern zum Vertragsabschluß nach den innerstaatlichen Verwaltungszuständigkeiten richtet oder nicht. Für die Kompetenz des Bundes in diesem Bereich gilt folgendes:

Ohne Zweifel kann der Bund über Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung [3] völkerrechtliche Verwaltungsabkommen abschließen [4]. Umstritten ist jedoch das weite Feld, auf dem der Bund zur Gesetzgebung befugt ist, den Ländern jedoch die verwaltungsmäßige Durchführung dieser Gesetze obliegt, - der Regelfall nach der Konzeption des Grundgesetzes [5].

a. Ausgehend von der pauschalen Verweisung in Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG: "Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend", nimmt ein Teil der Lehre an, der Bund sei zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen nur insoweit berechtigt, als ihm bundeseigene Verwaltungskompetenzen zustehen. Diese Ansicht will die völkerrechtliche Regelungsbefugnis des Bundes über Verwaltungsmaterien praktisch auf die in Art. 87 GG

---

1) Vgl. oben S. 28, 32 f und Schneider, DöV 1957, S. 644 ff (648), sowie Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 152; Bernhardt, Abschluß, S. 165; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 40; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 221 f, m. w. N. S. 222 FN 155.

2) Vgl. hierzu ausführlich Kesseler, Geschichtliche Entwicklung internationaler Verwaltungsabkommen im deutschen Recht, S. 24 ff; Bülck, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 562 f.

3) Z. B. Art. 86, 87, 87 b, 87 d, 89 Abs. 2, 108 GG.

4) Auch im Bereich der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder - z. B. Art. 85, 87 b Abs. 2, 87 d Abs. 2, 89 Abs. 2, 90 Abs. 2 GG - wird man ein Recht des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen anerkennen müssen.

5) Art. 83 GG.

genannten Gegenstände beschränken [1], und darüber hinaus als Inhalt völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen des Bundes nur allgemeine Verwaltungsvorschriften gemäß Art. 84 Abs. 2 GG zulassen. Derartige Abkommen bedürften der Zustimmung des Bundesrates.

Zur Begründung dieser Meinung wird entweder angeführt, Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG enthalte eine unmittelbare Regelung der Kompetenzen von Bund und Ländern zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen [2], oder Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG wird analog angewendet mit der Begründung, es gelte eine Lücke zu schließen, da das Grundgesetz keine ausdrückliche Vorschrift zur Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für den Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen enthalte [3]. Schließlich wird die Ansicht vom Vertragsrecht des Bundes allein im Umfang seiner eigenen Verwaltungsbefugnisse mit dem Hinweis begründet, nur so könnten die Schwierigkeiten vermieden werden, die, - ähnlich wie bei der Transformation völkerrechtlicher Verträge des Bundes über Gesetzgebungsmaterien der Länder, - bei der Transformation völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen des Bundes über Verwaltungsmaterien der Länder entstünden [4].

b. Die eben dargelegte Ansicht hält einer Überprüfung nicht stand:

Art. 59 Abs. 2 GG ist keine Kompetenznorm im Bund-Länder Verhältnis. Wie ausgeführt [5], regelt diese Vorschrift allein die Zuständigkeiten von Bundesorganen untereinander beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge; das gilt sowohl für Gesetzgebungsverträge als auch für Verwaltungsabkommen.

Sodann ist das Argument, nur die dargelegte Beschränkung des Vertragsrechts könne die sonst auftretenden Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Durchführung völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen des Bundes verhindern, nicht überzeugend: Diese Schwierigkeiten müßten dann bei allen Bundesgesetzen auftauchen, deren Durchführung den Ländern obliegt, und das ist gemäß Art. 83 GG der Regelfall! Daß es diese Schwierigkeiten nicht gibt, beweist die Praxis.

Auch dogmatisch scheint mir die erwähnte Argumentation fehl zu gehen: Es kann keinen Unterschied machen, ob der Anstoß zu einem Tätigwerden der Länder im Bereich der bundesgesetzesakzessorischen Landesverwaltung von einem

---

1) So Maunz, Deutsches Staatsrecht (16. Aufl.), S. 310; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 38; Beer, Staatsverträge, S. 233 ff (241/242); v. Stralenheim, BayVBl 1955, S. 6; Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 381 ff (386); z. T. auch v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. V 7 (S. 1155).

2) Haas, a. a. O., S. 386; Maunz, a. a. O., S. 310; wohl auch v. Stralenheim, a. a. O., S. 6.

3) Beer, Staatsverträge, S. 238/239.

4) Beer, a. a. O., S. 241.

5) Vgl. oben S. 35 f und 36 FN 2.

Bundesgesetz ausgeht oder von einem völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen des Bundes. In beiden Fällen sind die Länder zu einem Tätigwerden gemäß Art. 83 GG verpflichtet und können notfalls im Wege der Bundesaufsicht [1] bzw. des Bundeszwanges [2] dazu angehalten werden, - Möglichkeiten, die dem Bund zur Durchführung völkerrechtlicher Gesetzgebungsverträge über Landesmaterien nicht zustehen.

Noch ein Weiteres spricht gegen die erwähnte Lehre: Ausgehend von der Dominanz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten und unter Berücksichtigung der zunehmenden Bedeutung völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen im internationalen Rechtsverkehr, würde eine Beschränkung des Vertragsrechts des Bundes auf seinen eigenen Verwaltungsbereich die Verschiebung des Vorranges in jenen Angelegenheiten vom Bund hin zu den Ländern bedeuten, eine Entwicklung, die weder dem Wesen und Zweck eines Bundesstaates entsprechen würde, noch mit dem Grundgesetz zu vereinbaren wäre [3].

c. Eine andere Lehre, der sich hier angeschlossen wird, geht auch bei der Bestimmung des Vertragsrechts des Bundes über Gegenstände gesetzesakzessorischer Verwaltung von Art. 32 GG aus. Obwohl diese Vorschrift expressis verbis den Umfang des Vertragsrechts von Bund und Ländern im Verwaltungsbereich nicht erwähnt, scheint sie als Ausgangspunkt für die Lösung auch dieses Problemkomplexes geeignet zu sein:

Die Präponderanz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten ist in Art. 32 Abs. 1 GG normiert. Eine Einschränkung dieser umfassenden Befugnis folgt aus Art. 32 Abs. 3 GG. Nach der hier vertretenen Auslegung besagt Art. 32 Abs. 1 GG, daß dem Bund, soweit er zur Gesetzgebung zuständig ist, - und noch darüber hinaus [4], - das Recht zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge zusteht. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes sind nach der Konzeption des Grundgesetzes wesentlich umfassender als seine Verwaltungskompetenzen. Einer allgemeinen bundesstaatlichen Tendenz folgend, die auswärtigen Befugnisse primär und vor allem beim Gesamtstaat zu konzentrieren, wird man annehmen können, daß sich auch das Recht des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen nach dem Umfang seiner innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenz richtet, d. h., daß der Bund auch vertragsberechtigt ist über Materien bundesgesetzesakzessorischer Landesverwaltung [5].

---

1) Art. 84 Abs. 3 und 4 GG.

2) Art. 37 GG.

3) In diesem Sinne auch Bernhardt, Abschluß, S. 160; Hüchting, Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem GG, S. 55/56.

4) Politische Verträge tangieren nicht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

5) So auch Rudolf, ArchVR Bd. 13 (1966), S. 65/66; ders. Völkerrecht und deut-

Die Vorzüge dieser Auffassung liegen auf der Hand: Der Bund ist, dem Sinn von Art. 32 Abs. 1 GG entsprechend, umfassend völkerrechtlich vertragsfähig, nur durch den restriktiv auszulegenden Art. 32 Abs. 3 GG, nicht auch durch Art. 83 GG [1] beschränkt. Sodann ist es den Ländern verwehrt, über Länderkompetenzen, die Bundeskompetenzen akzessorisch sind, völkerrechtlich zu verfügen. Dieses Verbot ist ebenfalls aus Art. 32 Abs. 1 GG, der Zentralvorschrift des Grundgesetzes im Bereich der auswärtigen Gewalt, abzuleiten. Schließlich entspricht ein Vertragsrecht des Bundes über Materien der bundesgesetzesakzessorischen Landesverwaltung auch den Erfordernissen des internationalen Rechtsverkehrs. Völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge des Bundes werden in der Regel auch die Verwaltung tangierende Bestimmungen enthalten. Dies macht ein einheitliches Vertragsrecht wünschenswert. Da das Grundgesetz insofern nicht entgegensteht [2], ist dem Bund ein solches Vertragsrecht einzuräumen [3].

3. Ist der Umfang des Rechtes des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen bestimmt, so ist noch kurz auf die Frage der innerstaat-

---

Fortsetzung der FN 5 von S. 53:

sches Recht, S. 227; Bernhardt, Abschluß, S. 161; Kraus, ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 423; Härle, JiR Bd. XII (1965), S. 120.

Für die Verfassung von 1871 Proebst, Hirth's Annalen 1882, S. 241 ff (249, 259); mittelbar auch Laband II (5. Aufl.), S. 171, der den Ländern nur ein Recht zu Verträgen untereinander oder mit dem Reich "hinsichtlich derjenigen Angelegenheiten, welche das Reich einheitlich regegelt hat, hinsichtlich deren aber den Einzelstaaten Verwaltungsbefugnisse in größerem oder geringerem Umfang verblieben sind" zubilligt; w. N. bei Bernhardt, a. a. O., S. 110 FN 481.

Für die WRV vgl. Elben, Die Staatsverträge Württembergs, S. 13; Heckel, AöR Bd. 46 (1924), S. 216.

1) i. V. m. Art. 59 Abs. 2 GG.

2) Wie zu zeigen sein wird liegt der Fall anders bei schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbefugnissen. Hier besteht kein Nexus zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz. In diesem Bereich sind die Kompetenzräume von Bund und Ländern voneinander unabhängig. Das hat auch für die völkerrechtliche Verfügungsbefugnis Konsequenzen, - vgl. unten S. 57 ff.

3) Der Bundesrat ist beim Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen durch ein Zustimmungsrecht zu beteiligen, falls der Bund sich zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften verpflichtet, die innerstaatlich nur mit Zustimmung des Bundesrats gem. Art. 84, 85 GG ergehen könnten; so auch Hüchting, Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder, S. 58.

lichen Durchführung derartiger Abkommen einzugehen. Der Bund besitzt hier nur insoweit ein selbständiges Durchführungsrecht, als ihm bundeseigene Verwaltungsbefugnisse zustehen, - praktisch also nur im Rahmen von Art. 87 GG. Darüber hinaus ist er beim Vollzug völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen über bundesgesetzesakzessorische Verwaltungsmaterien an die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes gebunden: Art. 83 GG normiert das Prinzip der grundsätzlichen Verwaltungszuständigkeit der Länder. Dieses Prinzip besitzt auch Geltung beim Vollzug völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen des Bundes: Für ihre Durchführung sind die Länder zuständig. Dieses Auseinanderfallen völkerrechtlicher Abschluß- und innerstaatlicher Durchführungskompetenz ist, - im Gegensatz zu Verträgen des Bundes über Materien ausschließlicher Landesgesetzgebung [1], - ungefährlich. Dort hat der Bund keinerlei Möglichkeit, die Landesgesetzgebungsorgane zu einem vertragsgemäßen Tätigwerden zu zwingen. Bei Bundesabkommen im Bereich der bundesgesetzakzessorischen Landesverwaltung jedoch stehen dem Bund, wie beim "normalen Gesetzesvollzug", Aufsichtsrechte und notfalls auch Zwangsmöglichkeiten gegenüber den Ländern zu, um die Durchführung eines solchen Abkommens zu erreichen [2].

Eine Durchbrechung des Prinzips der grundsätzlichen Durchführungszuständigkeit der Länder mit dem Argument einer Durchführungskompetenz des Bundes für völkerrechtliche Verwaltungsabkommen kraft Natur der Sache [3] ist abzulehnen. Diese Argumentation stellt einen unzulässigen Versuch dar, mit Hilfe eines umstrittenen, für das deutsche Verfassungsrecht nur sehr beschränkt anerkannten Rechtsinstituts [4], die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zu korrigieren.

Zusammenfassend kann also gesagt werden: Dem Bund steht das Recht zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen über Materien bundeseigener Verwaltung zu; insoweit ist er auch zur innerstaatlichen Durchführung der Abkommen befugt. Im Bereich der bundesgesetzesakzessorischen Landesverwaltung ist der Bund ebenfalls vertragsabschlußberechtigt; die innerstaatliche Durchführung derartiger Abkommen obliegt jedoch ausschließlich den Ländern.

---

1) Vgl. oben S. 45 f.
2) Vgl. auch Härle, JiR Bd. XII (1965), S. 126 f.
3) So Kaufmann, Wehrbeitrag II, S. 59.
4) Maunz-Dürig, Art. 30 Randnr. 14/15.

4. Abschnitt

Der Umfang der Kompetenz der Länder zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände gesetzesakzessorischer Verwaltung (völkerrechtliche Verwaltungsabkommen der Länder)

Dem Wortlaut von Art. 32 Abs. 3 GG ist nichts über ein Recht der Länder zum Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen zu entnehmen. Die in dieser Vorschrift enthaltene Bezugnahme auf die Gesetzgebungszuständigkeit, steht dem Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen durch die Länder jedoch nicht entgegen. Durch diese Bezugnahme sollte nur ein Abgrenzungsmaßstab für die auswärtigen Befugnisse des Bundes und der Länder gefunden, nicht aber die Art der Landesverträge bestimmt werden.

Eine am Zweck von Art. 32 Abs. 3 GG orientierte Auslegung muß ergeben, daß auch die Länder völkerrechtliche Verwaltungsabkommen abschließen können. Der Umfang dieses Vertragsrechts ist nach dem bisher Ausgeführten bereits abgegrenzt: Es beschränkt sich auf landesgesetzesakzessorische Verwaltungsmaterien, auf jene Verwaltungsamterien also, die den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder folgen [1]. Allein diese Auslegung des Art. 32 Abs. 3 GG erscheint sinnvoll; denn es wäre widersinnig, unter Ausschluß des Bundes ein Vertragsrecht der Länder über Gegenstände ihrer ausschließlichen Gesetzgebung anzunehmen, ein solches über die, diesen Gesetzgebungskompetenzen korrespondierenden, "ausschließlichen" Verwaltungsbefugnisse jedoch zu verneinen und es dem Bund zuzusprechen, womit diesem wiederum die Möglichkeit eröffnet würde, in den exklusiven Landeshoheitsbereich hineinzuwirken!

Dasselbe muß für diejenigen Landesverwaltungsmaterien gelten, die der konkurrierenden Bundesgesetzgebung nachfolgen, solange und soweit der Bund von seinem Vorrang nicht Gebrauch gemacht hat.

Soweit die Länder zur Gesetzgebung befugt sind, ist es ihnen also erlaubt, auch über korrespondierende landesgesetzesakzessorische Verwaltungsmaterien völkerrechtliche Verwaltungsabkommen abzuschließen; im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungs-Verwaltungskompetenz steht den Ländern dieses Recht immer zu, im Bereich der konkurrierenden Bundesgesetzgebung, solange und soweit der Bund noch keine Regelung getroffen hat.

---

1) So Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 38; K. H. Klein, Übertragung, S. 55; Kraus, ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 423; Mosler, Thoma-Festschrift, S. 151; Grewe, VVdStRL Heft 12, S. 178 LS IV 3 f; Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 383; Bernhardt, Abschluß, S. 157, 169/170; Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 227 f; ders. ArchVR Bd. 13 (1966), S. 66; BVerfGE 2, S. 347 ff (369/370).

Die Beschränkung der völkerrechtlichen Vertragsgewalt des Bundes durch Art. 32 Abs. 3 GG ist also sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch im Bereich der Verwaltung wirksam.

5. Abschnitt

Der Umfang der Kompetenzen des Bundes und der Länder zum Abschluß und zur Transformation völkerrechtlicher Verträge über Gegenstände schlicht-hoheitlicher Verwaltung [1] (völkerrechtliche Verwaltungsabkommen)

Die Abgrenzung der völkerrechtlichen Vertragsrechte von Bund und Länderr im Bereich der schlichten Hoheitsverwaltung ist für diese Untersuchung von entscheidender Bedeutung: Wie an anderer Stelle [2] gezeigt werden wird, erfüllt der Staat seine fördernd-gestaltenden Aufgaben im Kultusbereich vorwiegend mit Hilfe der schlicht-hoheitlichen Verwaltung. Nach dem auch für das Grundgesetz gültigen Prinzip der Abhängigkeit der völkerrechtlichen Vertragsrechte der Teilordnungen der Bundesrepublik von ihren innerstaatlichen Zuständigkeiten, wird mit der Entscheidung über die Zuweisung schlicht-hoheitlicher Verwaltungsbefugnisse an den Bund oder die Länder gleichzeitig eine Vorentscheidung über die Zuständigkeit zum Abschluß von Kulturabkommen in der Bundesrepublik getroffen.

1. Man spricht von obrigkeitlicher Verwaltung, wenn der Staat mit Befehl und Zwang hoheitlich in die Rechtssphäre des Bürgers eingreift [3]. Der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts, - ein Ausfluß des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips, - gebietet, daß ein solcher Eingriff nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgen darf. Die obrigkeitliche Verwaltung ist daher notwendig gesetzesakzessorisch.

Unter schlichter Hoheitsverwaltung dagegen versteht man die nicht geset-

---

1) Dieser Ausdruck stammt von Walter Jellinek, - vgl. sein Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1948, S. 21 ff.

2) Vgl. unten S. 68 ff.

3) In dem Problemkreis Verwaltung - gesetzesakzessorische Verwaltung - gesetzesfreie Verwaltung - schlichte Hoheitsverwaltung ist sehr vieles umstritten, nicht zuletzt die Terminologie. Auf diese Auseinandersetzungen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden, - vgl. hierzu u. a. Mallmann, Die Schranken nicht hoheitlicher Verwaltung, VVdStRL Heft 19, S. 165 ff; Zeidler, Schranken nicht hoheitlicher Verwaltung, VVdStRL Heft 19, S. 208 ff.

zesakzessorische Konkretisierung der Staatszwecke ohne Eingriff in die Rechtssphäre des Bürgers durch Befehl und Zwang [1].

Die schlichte Hoheitsverwaltung umfaßt ein breites Spektrum staatlicher Tätigkeiten. Die Schlagworte: Leistungsverwaltung, allgemeine Daseinsvorsorge, Subventionierung Privater und, für unsere Untersuchung von Interesse, die Tätigkeit des Staates im kulturellen Bereich verdeutlichen etwas die Bedeutung und den Umfang dieses Verwaltungsbereichs.

Das Ausmaß der Gesetzesbindung im schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbereich ist stark abgestuft [2]. Die Skala reicht von zunehmend durchnormierten Teilen der Leistungsverwaltung bis hin zur "gesetzesfreien" Verwaltung. Hierbei ist unter "gesetzesfrei" ein Minimum an Gesetzesbindung zu verstehen, d. h., die Verwaltung ist hier bei einem Tätigwerden praktisch nur an das Staatshaushalts-Gesetz und die, in der Regel gesetzlich festgelegte, verwaltungsinterne Zuständigkeitsregelung gebunden.

2. Für die Verteilung der Kompetenz im Bereich schlicht-hoheitlicher Verwaltung auf Bund und Länder gilt folgendes:

Gemäß Art. 30 GG sind für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich die Länder zuständig. Art. 83 GG bestätigt diese Vermutung für den Bereich der gesetzesakzessorischen Verwaltung [3]. Es war streitig, ob "staatlich" i. S. von Art. 30 GG für den Bereich der Verwaltung nur "obrigkeitlich" im oben definierten Sinn bedeutet [4], oder ob Art. 30 GG auch eine Kompetenzregelung für den Bereich der schlichten Hoheitsverwaltung enthält. Von Bedeutung war dieser Streit insofern, als die Konsequenz der ersten Meinung eine umfassende Zuständigkeit des Bundes im schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbereich gewesen wäre. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Streit im Fernsehurteil entschieden: Das gesamte Verwaltungshandeln, - sowohl obrigkeitliches als auch schlicht-hoheitliches, - unterliege dem Verteilungsschlüssel des Art. 30 GG, - auch im Bereich der schlichten Hoheitsverwaltung seien somit grundsätzlich die Länder zuständig [5].

---

1) Vgl. hierzu auch Peters, Kaufmann-Festschrift 1950, S. 281 ff (292), der bereits auf die irrige Identifizierung von "Verwaltung" und "Ausführung von Gesetzen" hinweist, und die Kulturverwaltung als Beispiel für nicht gesetzesausführende Verwaltung anführt.

2) Vgl. Mallmann, VVdStRL Heft 19, S. 165 ff (193).

3) Art. 83 GG: Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus ...

4) So Peters, Kaufmann-Festschrift 1950, S. 281 ff (294); ähnlich, wenn auch unklar, Scheuner, Fernsehstreit I, S. 352.

5) BVerfGE 12, S. 205 ff (243 f, insbesondere S. 246/247); so auch Maunz-Dürig, Art. 30 Randnr. 10, Art. 83 Randnr. 21; Maunz, Die Kulturhoheit der

Dieser Entscheidung ist zuzustimmen. Jede andere würde, angesichts der Zunahme schlicht-hoheitlicher Verwaltungsaufgaben, eine Ausweitung der Verwaltungskompetenzen des Bundes bedeuten, die mit der klaren Entscheidung des Grundgesetzes in Art. 30 GG in Widerspruch stünde.

3. Für völkerrechtliche Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung oder der gesetzesakzessorischen Verwaltung sieht das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder als Maßstab für den Umfang des jeweiligen Vertragsrechts vor. Wie zu zeigen versucht wurde, ergibt sich das aus Art. 32 Abs. 1 und 3 GG, der, als Ausnahme von Art. 30 GG, für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Bundes begründet [1]. Die schlicht-hoheitliche Verwaltung zeichnet sich durch eine besonders geringe Gesetzesbindung aus. Auch für diesen Verwaltungsbereich die Gesetzgebungsbefugnisse als Maßstab für den Umfang der Vertragsrechte von Bund und Ländern zu wählen, wäre willkürlich und widersinnig. Ein Anknüpfen an Art. 32 GG erscheint wenig sinnvoll. Als Konsequenz des Prinzips der Abhängigkeit der völkerrechtlichen Vertragsrechte des Bundes und der Länder von ihren innerstaatlichen Zuständigkeiten muß daher angenommen werden, daß zur völkerrechtlichen Verfügung über schlicht-hoheitliche Verwaltungsmaterien die Länder befugt sind, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt - Art. 30 GG [2].

Inwieweit für den hier interessierenden Kultusbereich das Grundgesetz zugunsten des Bundes eine andere, von Art. 30 GG abweichende, Regelung trifft oder zuläßt, wird unten im Zusammenhang untersucht werden.

Fortsetzung der FN 5 von S. 58:

Länder, in: Kulturpolitik und Föderalismus, S. 8; Meyers, Bund und Länder, ebd., S. 12; Mallmann, Fernsehstreit I, S. 247/8; Kipp, DöV 1956, S. 555 ff (560).

1) Vgl. oben S. 35 ff.

2) Die, Art. 30 GG konkretisierenden, Vorschriften der Art. 83 ff GG gelten grundsätzlich auch für die schlichte Hoheitsverwaltung, - so BVerfGE 12, 205 ff (246/247 m. w. N.); Maunz-Dürig, Art. 83 Randnr. 21 m. w. N. Dies gilt jedoch nur mit Einschränkungen: Art. 83-86 GG regeln ausdrücklich den Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder; diese Vorschriften, insbesondere Art. 84 Abs. 3-5 GG, können daher schon dem Wortlaut nach im Bereich der schlichten Hoheitsverwaltung keine Anwendung finden. Die Art. 87-90 GG dagegen müssen als Ausnahmevorschriften zugunsten des Bundes auch für den schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbereich gelten; das ergibt sich u. a. bereits aus der Überschrift des VIII. Abschnitts des GG: "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung"; - vgl. BVerfGE 12, S. 205 ff (246/7).

V. KAPITEL
Form und Verfahren beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik

1. Abschnitt
Völkerrechtliche Verträge des Bundes; die beteiligten Organe: Bundespräsident - Bundesregierung - Bundestag und Bundesrat

I. VÖLKERRECHTLICHE GESETZGEBUNGSVERTRÄGE

1. Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Völkerrechtssubjekten ist in erster Linie Sache des Bundes. Die entsprechenden Zuständigkeiten der Bundesorgane regelt vor allem Art. 59 GG. Weiter sind in diesem Zusammenhang Art. 58 GG und Art. 65 GG von Bedeutung.

Das Zusammenwirken der beteiligten Organe soll an den verschiedenen Stadien des Verfahrens, das in der Regel beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge eingehalten wird, gezeigt werden.

2. Im Völkerrechtsverkehr wird beim Abschluß von Verträgen das sogenannte zusammengesetzte oder zweistufige Verfahren bevorzugt [1]. Bei diesem fallen die authentische Feststellung des Vertragsinhalts und die endgültige völkerrechtliche Bindung der Kontrahenten auseinander. Zur Abgabe der entsprechenden bindenden Erklärungen sind andere Organe zuständig als zur Fixierung des Vertragstextes [2]. Folgende Stadien sind beim zusammengesetzten Vertragsabschlußverfahren zu unterscheiden: Bevollmächtigung des Unterhändlers, - Führung der Verhandlungen, - Unterzeichnung des Vertrages, - parlamentarische Zustimmung bei Verträgen i. S. von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, - Ratifikation und Inkrafttreten [3].

a. Die Initiative zu jedem Tätigwerden im Bereich der auswärtigen Gewalt des Bundes liegt bei der Bundesregierung [4]. Bevor auf deren Veranlassung hin, -

---

1) Vgl. Guggenheim-Marek, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 534; Wengler, Völkerrecht Bd. 1, S. 222 ff; Verdross, Völkerrecht, S. 164.

2) Guggenheim-Marek, a. a. O., S. 534; zum völkerrechtshistorischen Ursprung des zweistufigen Verfahrens vgl. Berber, Völkerrecht Bd. 1, S. 422 ff; Wengler, a. a. O., S. 223.

3) Vgl. zu den verschiedenen Stadien ausführlich Berber, a. a. O., S. 417 ff.

4) Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 288 ff; Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 107; Meyer-Lindenberg, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2,

in der Regel durch das Auswärtige Amt, - Verhandlungen zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages aufgenommen werden, bedarf der beauftragte Unterhändler stets einer Vollmacht des Bundespräsidenten [1]. Zur Erteilung dieser Vollmacht ist der Bundespräsident verpflichtet [2]. Nach der Bevollmächtigung des Unterhändlers ist der Bundespräsident von jeder aktiven Teilnahme an den eingeleiteten Vertragsverhandlungen ausgeschlossen [3].

b. Während der Vertragsverhandlungen ist der Unterhändler allein den Weisungen der Bundesregierung unterworfen und damit letztlich denen des Bundeskanzlers, dessen Richtlinienkompetenz [4] auch im Bereich der auswärtigen Gewalt wirkt [5] [6]. Die Vertragsverhandlungen werden meistens durch die Unterzeichnung des Vertragstextes durch die Unterhändler beendet, in selteneren Fällen auch

---

Fortsetzung der FN 4 von S. 60:

S. 674 l. Sp. ; BVerfGE 2, S. 347 ff (379): "Denn die Bundesregierung ist es, die im Zusammenwirken mit dem Bundespräsidenten für die Ausübung der auswärtigen Gewalt zuständig ist, und zwar allein, es sei denn, daß dazu das Mittel eines Vertrages im Namen des Bundes gewählt wird, der die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 GG erfüllt. Nur im letzten Falle steht dem Bundesrat und dem Bundestag ein Mitwirkungsrecht bei der Willensbildung an einem Akt der auswärtigen Gewalt zu. "

1) So Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 280. In der Regel wird der Außenminister als bevollmächtigt zur Führung völkerrechtlicher Vertragsverhandlungen angesehen, doch auch dessen Vertretungsbefugnis geht auf das ausdrückliche oder stillschweigende Einverständnis des Bundespräsidenten zurück, - vgl. Meyer-Lindenberg, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 673 r. Sp.

2) Sonst könnte er nach seinem Ermessen Vertragsverhandlungen überhaupt unterbinden und damit in die Prärogative der Bundesregierung in auswärtigen Angelegenheiten eingreifen, was unter dem GG unzulässig wäre. Im Gegensatz dazu hatte unter der WRV der Reichspräsident im Bereich der auswärtigen Gewalt die dominierende Stellung, - vgl. Schmitz, Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge, ZaöRV Bd. 3 Teil I, S. 313 ff (326 f).

3) Ihm steht jedoch das Recht zu, sich laufend über den Gang der Verhandlungen informieren zu lassen.

4) Art. 65 GG.

5) Vgl. v. Mangoldt-Klein, Art. 65 Anm. III (S. 1253 ff).

6) So auch Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 288 ff; Meyer-Lindenberg. a. a. O. . S. 674 l. Sp.

durch Paraphierung [1], der jedoch regelmäßig die Unterzeichnung nachfolgt. Durch die Unterzeichnung wird die Authentizität des Vertragstextes bekundet [2]. Eine völkerrechtliche Bindung der Kontrahenten tritt noch nicht ein, doch unterliegen die Parteien nach der Unterzeichnung bereits gewissen Pflichtenbindungen [3].

c. Völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge des Bundes bedürfen der Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes, - Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Das Mitwirkungsrecht des Bundesrats hat je nach Vertragsinhalt verschiedenes Gewicht: Enthält der Vertrag Bestimmungen über Materien, deren innerstaatliche Regelung eines Zustimmungsgesetzes bedürfte, so ist die Zustimmung des Bundesrats zu einem solchen Vertrag notwendig; ansonsten entspricht die Mitwirkung des Bundesrats der beim Erlaß eines Einspruchgesetzes [4].

d. Die parlamentarische Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag in Form eines Bundesgesetzes hat u. a. die Funktion, den Bundespräsidenten zur Ratifikation dieses Vertrages zu ermächtigen [5] [6]. Unter Ratifikation versteht man die Erklärung des nach der Staatsverfassung zur Abgabe völkerrechtlich verbindlicher Willenserklärungen zuständigen Organs an den Vertragspartner, daß der unterzeichnete Vertrag genehmigt und nunmehr verbindlich sei [7]. Zur

---

1) Paraphierung bedeutet die Unterzeichnung des fertiggestellten Vertragsentwurfs durch die Unterhändler mit den Anfangsbuchstaben ihrer Namen. Eine Paraphierung ist dann notwendig, wenn ein Unterhändler keine Unterzeichnungs-, sondern nur Verhandlungsvollmacht hat.

2) Berber, Völkerrecht Bd. 1, S. 420/421; Bernhardt, ZaöRV Bd. 18, S. 652 ff; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 11; Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 109 f.

3) Wengler, Völkerrecht Bd. 1, S. 223 f; Bernhardt, a. a. O., S. 652 ff.

4) Vgl. Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr 19, Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 297 f.

5) Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 22; w. N. b. v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. IV 7 (S. 1145).

6) Zur Transformationsfunktion des Zustimmungsgesetzes oben S. 30 f; zur Willensbildungsfunktion dieses Gesetzes vgl. unten S.

7) Vgl. Berber, Völkerrecht Bd. 1, S. 422; Verdross, Völkerrecht, S. 164; Menzel, Völkerrecht, S. 257; Wengler, Völkerrecht Bd. 1, S. 223 f; Guggenheim-Marek, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 534 f. Welche Verträge ratifiziert werden müssen und welche nicht ist streitig, - vgl. Guggenheim-Marek, a. a. O., S. 534 r. Sp.; in erster Linie wird auf die Vertragsbestimmungen abzustellen sein. Für die Bundesrepublik ist von der Regel der Ratifikationsbedürftigkeit völkerrechtlicher Verträge auszugehen, wie sich aus der umfassenden Repräsentationsbefugnis des Bundespräsidenten gem. Art. 59 Abs. 1 GG ergibt.

Abgabe völkerrechtlicher Willenserklärungen für die Bundesrepublik ist grundsätzlich und allein der Bundespräsident berechtigt, - Art. 59 Abs. 1 GG.

e. Das Inkrafttreten eines ratifikationsbedürftigen Vertrages bestimmt sich in erster Linie nach den entsprechenden Vertragsbestimmungen. Zweiseitige Verträge treten in der Regel nach Austausch der Ratifikationsurkunden durch die Staatsoberhäupter der kontrahierenden Staaten in Kraft, mehrseitige Verträge nach Hinterlegung einer gewissen Zahl von Ratifikationsurkunden beim Auswärtigen Amt des Staates, wo der Vertrag unterzeichnet wurde [1].

II. VÖLKERRECHTLICHE VERWALTUNGSABKOMMEN

Wie ausgeführt, gewinnen völkerrechtliche Verwaltungsabkommen im internationalen Rechtsverkehr zunehmend an Bedeutung. Dem Zweck dieser Vertragsform, - schnelle Regelung auch weniger umfassender und bedeutender Sachbereiche von Ressortchef zu Ressortchef möglichst formlos und ohne Beteiligung der Legislative, - kommt das sogenannte einfache oder einstufige Vertragsabschlußverfahren entgegen [2]. Bei diesem fallen die Unterzeichnung des Abkommens und seine völkerrechtliche Verbindlicherklärung zusammen. Die Organe, die verhandlungs- und unterzeichnungsbefugt sind, sind dieselben wie die, die den unterzeichneten Vertrag für völkerrechtlich verbindlich erklären können [3]. Die Bundesregierung bzw. die einzelnen Bundesminister sind als generell bevollmächtigt zum Abschluß völkerrechtlicher Regierungs- bzw. Verwaltungsabkommen anzusehen. Auch diese Vollmacht muß auf eine ausdrückliche oder stillschweigende Ermächtigung des Bundespräsidenten zurückgehen, um der Forderung von Art. 59 Abs. 1 GG zu genügen [4].

Der Bundestag ist beim Abschluß völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG definitionsgemäß nicht beteiligt. Die Zustimmung des Bundesrats muß dann eingeholt werden, wenn ein solches Abkommen in den Landesverwaltungsbereich hineinwirkt, etwa dann, wenn in ihm allgemeine Verwaltungsvorschriften für die innerstaatliche Durchführung, - Art. 84 Abs. 2 GG, - enthalten sind [5].

---

1) Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 112; Berber, a. a. O., S. 429 f.

2) Hierzu Wengler, a. a. O., S. 227.

3) Guggenheim-Marek, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 534 l. Sp.; Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 55.

4) Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 265; Bernhardt, Abschluß, S. 159.

5) So die h. L. - vgl. Maunz-Dürig, Art 59 Randnr. 41; Mosler, Kulturabkommen, S. 27 f; Grewe, VVdStRL Heft 12, S. 177 LS IV 3 d; Bernhardt, a. a. O., S. 165; v. Stralenheim, BayVBl 1955, S. 6 ff (8).

2. Abschnitt
Völkerrechtliche Verträge der Länder; die beteiligten Organe

1. Das im letzten Abschnitt aufgezeichnete Verfahren wird allgemein beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge eingehalten. Für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Länder kann daher auf das Ausgeführte verwiesen werden.

Zum völkerrechtlichen Wirksamwerden von Gesetzgebungsverträgen der Länder ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich, - Art. 32 Abs. 3 GG. Dasselbe gilt auch für völkerrechtliche Verwaltungsabkommen [1].

2. Welche Landesorgane bei völkerrechtlichen Vertragsschlüssen über Gegenstände der Gesetzgebung zu beteiligen sind, richtet sich nach den einzelnen Landesverfassungen. In Baden-Württemberg [2], Bayern [3], Hessen [4], Niedersachsen [5], Rheinland-Pfalz [6], Saarland [7] und Schleswig-Holstein [8] vertreten die Ministerpräsidenten das Land im völkerrechtlichen Verkehr, in Berlin [9] der Regierende Bürgermeister; Bremen [10] wird durch den Senat nach außen vertreten, diese Vertretungsbefugnis ist jedoch auf den Präsidenten des Senats oder einzelne Senatoren delegierbar [11]. Ebenso wird die Freie und Hansestadt Hamburg [12] vom Senat nach außen vertreten; Nordrhein-Westfalen [13] durch seine Landesregierung. Diesen Personen, Senaten oder Landesregierungen steht in den Ländern die formelle Vertragsgewalt zu. Welche weiteren Landesorgane am Vertragsabschlußverfahren zu beteiligen sind, ergibt sich wiederum aus den einzelnen Landesverfassungen [14].

3. Einer sorgfältigen Untersuchung bedarf die Frage, in welcher Weise die Länder ihre völkerrechtliche Vertragsgewalt ausüben können. Die Unterhaltung eigener diplomatischer Vertretungen bei auswärtigen Staaten oder anderen Völker-

---

1) H. L. - vgl. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 227 ff m. w. N.; Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 55 ff.
2) Art. 50 Verfassung Baden-Württemberg.
3) Art. 72 Abs. 2 Verfassung Bayern.
4) Art. 103 Verfassung Hessen.
5) Art. 26 Vorläufige Verfassung Niedersachsen.
6) Art. 101 Verfassung Rheinland-Pfalz.
7) Art. 97 Verfassung Saarland.
8) Art. 25 Landessatzung Schleswig-Holstein.
9) Art. 43 Abs. 1 Verfassung Berlin.
10) Art. 118 Abs. 1 S. 2 Verfassung Bremen.
11) Art. 118 Abs. 3 Verfassung Bremen.
12) Art. 43 Verfassung Hamburg.
13) Art. 57 Verfassung Nordrhein-Westfalen.
14) Vgl. oben S. 31 FN 2.

rechtssubjekten ist ihnen untersagt [1], der übliche Weg internationaler Kommunikation ihnen somit versperrt. Als Möglichkeiten für eine eigenverantwortliche Ausübung ihrer Vertragsgewalt bieten sich an: Die Ermächtigung des Bundes, im eigenen Namen völkerrechtliche Verträge über Ländermaterien abzuschließen; - die Zustimmung der Länder zu Völkerrechtsverträgen des Bundes über Länderhoheitsrechte; - die Entsendung eigener Bevollmächtigter der Länder zum potentiellen auswärtigen Vertragspartner zur Führung der Verhandlungen und Unterzeichnung des Vertrages; - schließlich die Bevollmächtigung des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge über ausschließliche Ländermaterien im Namen der Länder bzw. des jeweils bevollmächtigenden Landes.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird die Frage nach der Form der Ausübung des Vertragsrechts der Länder erst später am Beispiel der Kulturabkommen beantwortet werden, und eine Diskussion der hier genannten Möglichkeiten vorerst zurückgestellt.

1) So die ganz h. M. - vgl. etwa Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, S. 228; Bernhardt, Abschluß, S. 176; Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 61.

2. TEIL
Kulturabkommen

Den Begriff "Kulturabkommen" findet man weder in den Vorschriften des Grundgesetzes noch in den Bestimmungen der Landesverfassungen. Dennoch hat dieser terminus in der völkerrechtlichen Nomenklatur der Gegenwart zur Bezeichnung internationaler Verträge bestimmten Inhalts seinen festen Platz gefunden [1].

In diesem Teil der Untersuchung soll zuerst ein kurzer Überblick über die Entwicklung der internationalen Kulturbeziehungen gegeben werden (1. Abschnitt). Sodann ist der allgemeine Kulturbereich, soweit möglich und notwendig, für den juristischen Gebrauch aufzuschlüsseln, und die so gewonnenen konkreten kulturellen Sachbereiche sind dem Bund oder den Ländern kompetenzmäßig zuzuordnen (2. Abschnitt). Schließlich ist das völkerrechtliche Faktum "Kulturabkommen" näher zu bestimmen, und es muß versucht werden, die Kulturabkommen einem der dem Grundgesetz bekannten völkerrechtlichen Vertragstypen (politische Verträge, völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge, völkerrechtliche Verwaltungsabkommen) zu subsumieren (3. Abschnitt).

1. Abschnitt
Die Entwicklung der internationalen Kulturbeziehungen

Im Rahmen dieser Abhandlung kann ein umfassender Überblick über die Geschichte der internationalen Kulturbeziehungen nicht gegeben werden. Für unseren Zweck mögen die folgenden Hinweise genügen:

Die Geschichte der Kulturabkommen ist jung [2]. Ein Interesse breiter Volksschichten an den kulturellen Traditionen und Leistungen anderer Völker konnte im Grunde erst am Ende der ersten nationalistischen Epoche der Völker und Staaten entstehen, - in Europa etwa mit dem Ende des 1. Weltkrieges [3].

---

1) Im folgenden wird der Begriff "Kulturabkommen" nur für völkerrechtliche Verträge kulturellen Inhalts gebraucht. Das entspricht der allgemeinen Sprachregelung, - vgl. Mosler, Kulturabkommen, S. 1/2; Dahm, Völkerrecht Bd. 2, S. 770/771; Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 15; Kruse, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 380 1. Sp.

2) Zur Geschichte vgl. Kraus, Über kulturelle Zusammenarbeit der Völker (UNESCO-Europaplan); Sattler, in: Staatslexikon Bd. 5, Sp. 189/190; Kruse, a. a. O., S. 380/381.

3) Vgl. Brann, Cultural Agreements, JöR Bd. 9 (NF), S. 209 ff (211).

Der Zweifel an den eigenen, bisher absolut gesetzten Kulturwerten, brachte eine neue Bereitschaft zu Vergleichen und eine neue Offenheit gegenüber anderen Nationalkulturen mit sich [1]. Bemühungen des Völkerbundes und pirvate Initiativen zur Ausweitung der internationalen Kulturbeziehungen wirkten im Sinne dieser neuen Bereitschaft [2].

Dieses Beginnen wurde durch den neu erwachenden Nationalismus in der Welt, und vor allem in Europa, unterbrochen. Die jetzt noch gepflegten Kulturbeziehungen zwischen einzelnen Staaten dienten eher einer nationalistischen Kulturpropaganda, als dem hohen Ziel der Verständigung zwischen den Völkern und der gegenseitigen kulturellen Annäherung und Durchdringung [3]. Ein Blick auf die Partner von Kulturabkommen, die z. Beispiel das deutsche Reich von 1933 bis 1945 abschloß, bestätigen diese Zweckentfremdung kultureller Beziehungen [4].

Der internationale Verständigungswille nach dem Ende des 2. Weltkrieges brachte eine zunehmende Bereitschaft der Völker und Staaten mit sich, ihre Grenzen einem wechselseitigen Kulturaustausch zu öffnen [5]. Die Folge dieser Bereitschaft war und ist eine Vielzahl internationaler Abkommen und Vereinbarungen im kulturellen Bereich [6].

Seit 1954 nimmt auch die Bundesrepublik Deutschland in zunehmendem

---

1) Wobei jedoch nicht übersehen werden darf, daß es seit der Gründung der europäischen Universitäten im Spätmittelalter und verstärkt durch den europäischen Humanismus einen geistigen Austausch unter der intellektuellen Schicht der europäischen Völker immer gegeben hat, - vgl. Doka, Kulturelle Außenpolitik, S. 156/157. Der Sinn moderner Kulturpolitik ist jedoch die gegenseitige Durchdringung breiterer Volksschichten verschiedener Völker. Ein solcher Versuch wird zum ersten Mal in diesem Jahrhundert unternommen.

2) Vgl. die Aufzählung der ins Leben gerufenen Organisationen und Institutionen bei Kraus, Über die kulturelle Zusammenarbeit der Völker, S. 12 ff, sowie bei Kruse, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 380.

3) Wobei natürlich nicht übersehen werden darf, daß auch Kulturpolitik Politik ist. Entscheidend sind jedoch die angestrebten Ziele; diese lagen in jenem Zeitpunkt eindeutig im machtpolitischen Bereich.

4) Es handelte sich ausschließlich um Staaten im Macht- und Kulturbereich des 3. Reichs! Abkommen wurden abgeschlossen mit: Ungarn (RGBl. 1937, II, S. 132); Italien (RGBl. 1939, II, S. 755, mit typischen Bestimmungen in Art. 19 und 23); Japan (RGBl. 1939, II, S. 786); Bulgarien (RGBl. 1941, II, S. 6); Slowakei (RGBl. 1942, II, S. 406); Rumänien (RGBl. 1942, II, S. 274).

5) Vgl. Brann, a. a. O., S. 209 ff (211).

6) S. zum internationalen Kulturaustausch die umfassenden Nachweise bei Mosler, Kulturabkommen, S. 2-4 jeweils in den Fußnoten.

Maße am internationalen Kulturaustausch durch den Abschluß zwei- und mehrseitiger Kulturabkommen teil [1].

2. Abschnitt

Kultur als Rechtsmaterie. Die Kompetenz von Bund und Ländern zur hoheitlichen Förderung und Gestaltung kultureller Sachbereiche

I. KULTURPFLEGE ALS AUFGABE DER GESETZGEBUNG

1. Das Bundesverfassungsgericht definiert Kultur als "die Gesamtheit der innerhalb einer Gemeinschaft wirksamen Kräfte, die sich unabhängig vom Staate entfalten und ihren Wert in sich tragen" [2]. Das Gericht fügt hinzu, eine so verstandene Kultur könne ihrem Wesen nach nicht staatlich "verwaltet" werden [3]. In dieser geistreichen Allgemeinheit entzieht sich der Bereich "Kultur" tatsächlich jeder staatlichen Beeinflussung, d. h. Förderung und Gestaltung [4]. Als Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage nach der Kompetenzverteilung [5] zwischen Bund und Ländern im Kultusbereich ist diese Kulturdefinition daher unbrauchbar.

Der Begriff Kultur, wie auch der Begriff Kulturhoheit, der bereits Beziehungen und Verbindungen zwischen Staat und Kultur andeutet [6], wird juristisch erst

---

1) Die seit 1954 von der Bundesrepublik abgeschlossenen zwei- und mehrseitigen Kulturabkommen sind aufgeführt im Anhang unten S. 174/175.

2) BVerfGE 10, S. 20 ff (36).

3) BVerfGE 10, S. 36.

4) Vgl. zu den Bemühungen, für den Arbeitsbereich der Unesco einen einheitlichen Kulturbegriff zu gewinnen, die interessanten, auch andere Kulturkreise einbeziehenden Ausführungen bei Kipp, Unesco, S. 132 ff; vgl. weiter die Definitionen bei Peters, Lehrbuch der Verwaltung, S. 388, Maunz, Die Kulturhoheit der Länder, in: Kulturpolitik und Föderalismus, S. 5, sowie "Der Große Brockhaus", Stichwort "Kultur": Kultur sei ... "insbesondere die Veredlung des Menschen durch Ausbildung seiner sittlichen, künstlerischen und geistigen Kräfte sowie das Ergebnis der Tätigkeit solcher gebildeten Menschen, die geprägte persönliche Lebensform wie die Erzeugnisse dieses Schaffens. Kultur ist danach die Gestaltung und Vervollkommnung der Welt um uns und in uns."

5) Hinsichtlich Gesetzgebung und Verwaltung.

6) Vgl. Maunz-Kulturhoheit der Länder, a. a. O., S. 3/4.

dann verwendbar, wenn er jeweils im Zusammenhang mit einem konkreten kulturellen Sachbereich gesehen wird [1]. Erst diese konkreten kulturellen Sachbereiche sind das juristisch zu handhabende Füllmaterial des umfassend-abstrakten allgemeinen Kulturbegriffs.

Derartige konkrete kulturelle Sachbereiche, - immer unter dem Aspekt möglicher hoheitlicher Förderung und Gestaltung gesehen, - sind etwa:

Wissenschaft und Forschung, Kunst-, Musik-, Theater- und Bibliothekswesen, Museen, Rundfunk, Fernsehen und Pressewesen, Schul-, Hochschul- und allgemeines Erziehungswesen, Naturschutz, Denkmal- und Heimatwesen, Gesundheitswesen und Sport, das Verhältnis des Staates zu den Kirchen, Urheber- und Verlagsrecht, der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland u. s. f.

2. Staatliche Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben stehen gemäß Art. 30 GG grundsätzlich den Ländern zu. Die Vermutung spricht für eine Landeskompetenz. Die Zuständigkeiten des Bundes müssen diesem durch das Grundgesetz ausdrücklich zugewiesen sein.

Vergleicht man den aufgestellten (unvollständigen!) Katalog kultureller Sachbereiche mit den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes, so zeigt sich, daß diesem ein ausschließliches Recht zur Kultusgesetzgebung nur auf dem Gebiet des Urheber- und Verlagsrechts zusteht, - Art. 73 Ziff. 9 GG. Seine konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse erstrecken sich allein auf das Gebiet des Schutzes deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung in das Ausland, - Art. 74 Ziff. 5 GG und der Förderung der wissenschaftlichen Forschung, - Art. 74 Ziff. 13 GG. Rahmengesetze kann der Bund erlassen über die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films, - Art. 75 Ziff. 2 GG, sowie über den Naturschutz und die Landschaftspflege, - Art. 75 Ziff. 3 GG.

Abgesehen von der zunehmend an Bedeutung gewinnenden Kompetenz zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, ist der Bund also zur gesetzlichen Regelung konkreter kultureller Sachbereiche nur in sehr beschränktem Umfang und nur auf relativ unbedeutenden Gebieten befugt. Gesetzesakzessorische Verwaltungsbefugnisse stehen dem Bund im Kultusbereich überhaupt nicht zu.

3. Bei dieser Beschränkung des Bundes im Bereich der Kultusgesetzgebung wäre auf Seiten der Länder eine entsprechend umfassendere Gesetzgebungstätig-

---

1) So Schneider, DöV 1960, S. 845 ff (846); v. Mangoldt-Klein, Vorbem. VII zum VII. Abschnitt (S. 1381 ff). Schneider a. a. O. weist auch darauf hin, daß das BVerfG im Konkordatsurteil (bd. 6, S. 309 ff) den Begriff Kulturhoheit stets nur in Verbindung mit einem konkreten kulturellen Sachbereich, - dort dem Schulwesen, - gebrauchte, etwa S. 346/7, 354, 361, wo z. B. von der "Zuweisung der Hoheit auf dem Schulgebiet an die Länder" gesprochen wird.

keit im kulturellen Bereich zu erwarten. Doch außer Schul- [1], Hochschul- [2] und Pressegesetzen sowie einzelnen Verträgen mit Landeskirchen [3] finden sich kaum landesgesetzliche Regelungen kultureller Sachbereiche. Von einer umfassenden Kultusgesetzgebung der Länder kann also keine Rede sein. Das ist dadurch zu erklären, daß "für kein anderes Sachgebiet die Methoden nicht gesetzesakzessorischer Verwaltung so charakteristisch (sind) wie für die Kulturpflege" [4]. Dieser Satz ist von Bedeutung. Er bedarf näherer Erklärung.

II. KULTURPFLEGE ALS AUFGABE DER SCHLICHTEN HOHEITSVERWALTUNG

1. Aus seinem Selbstverständnis als Kulturstaat [5] ergibt sich unter der geltenden Verfassung eine Verpflichtung des Staates [6], im kulturellen Bereich hoheitlich tätig zu werden. Das bedeutet Ausübung eigenverantwortlicher Kulturgestaltungsmacht [7] unter Berücksichtigung der Eigengesetzlichkeiten der Kultur sowie unter grundsätzlicher Anerkennung ihrer Autonomie [8]. Das bedeutet auch die Förderung kultureller Initiativen Anderer, - von Gruppen und Einzelpersonen,

---

1) Etwa: Bad.-Württ. Gesetz zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens vom 5. 5. 1964 (GBl. S. 235); Bad.-Württ. Privatschulgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. 3. 1964 (GBl. S. 215); Bay. Volksschulgesetz vom 17. 11. 1966 (GVBl. S. 402); Schulgesetz von Berlin i. d. F. vom 13. 9. 1966 (GVBl. S. 1485); Hessisches Schulverwaltungsgesetz vom 28. 6. 1961 (GVBl. S. 87); Niedersächsisches Schulgesetz i. d. F. vom 27. 6. 1966 (GVBl. S. 127); Rheinland-Pfälzisches Schulpflichtgesetz i. d. F. vom 23. 8. 1966 (GVBl. S. 243); vgl. hierzu Evers, VVdStRL Heft 23, S. 147 ff.

2) Hessisches Hochschulgesetz vom 16. 5. 1966 (GVBl. Teil I, S. 121); Bad.-Württ. Hochschulgesetz vom 19. März 1968, GVBl. S. 81.

3) Etwa: Vertrag des Landes Hessen mit den evangelischen Landeskirchen vom 18. 2. 1960 (GVBl. S. 54, 151); Vertrag des Landes Hessen mit den katholischen Bistümern in Hessen vom 4. 7. 1963 (GVBl. S. 102); Gesetz über die Vereinbarung zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Lippischen Landeskirche vom 26. 11. 1959 vom 26. 3. 1960 (GVBl. 1960, S. 46); Landesgesetz zu dem Vertrag vom 31. 3. 1962 des Landes Rheinland-Pfalz mit den Evangelischen Landeskirchen in Rheinland-Pfalz vom 3. 11. 1962 (GVBl. 1962, S. 173).

4) So Köttgen, Die Kulturpflege und der Bund, S. 187; ähnlich schon Peters, Kaufmann-Festschrift 1950, S. 286.

5) Vgl. hierzu allgemein: E. R. Huber, Zur Problematik des Kulturstaats.

6) Des Bundes und der Länder!

7) Huber, a. a. O., S. 13.

8) Huber, a. a. O., S. 7.

Diese Kulturverpflichtetheit des Staates findet ihren Ausdruck in der Gestaltung und Förderung der aufgezählten kulturellen Sachbereiche.

2. Bedingt durch die Eingriffs- und Reglementierungsfremdheit jeglicher kultureller Entfaltung, ist das Verhältnis zwischen staatlicher Hoheitsmacht und Kultur notwendig heikel. Die staatliche Gestaltung und Förderung bedarf eines, dem Objekt der Bemühungen angepaßten, feinen Instrumentariums. Ein solches steht dem Staat in Form der schlichten Hoheitsverwaltung [1] zur Verfügung. Die stark reduzierte Gesetzesabhängigkeit verleiht diesem Verwaltungszweig ein hohes Maß an dynamischer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Diese Beweglichkeit ist notwendig, wenn der Staat wirkungsvoll seiner Kulturverpflichtetheit gerecht werden soll. Die Gesetzgebung ist für die Förderung und Gestaltung der Kultur ein zu grobes Instrument. Hinzu käme eine lange, - für eine effektive Kulturpflege zu lange! - Verzögerungsphase, die durch das Gesetzgebungsverfahren bedingt ist. Für die gesetzesakzessorische Verwaltung gilt dasselbe: Die Frage, ob staatliche Mittel für den Kauf einer Gemäldesammlung zur Verfügung gestellt werden sollen, kann nicht durch einen Blick in das Gesetz beantwortet werden. Hier gilt es eine Entscheidung zu fällen, deren abzuwägende Voraussetzungen überhaupt nicht normierbar sind.

3. Staatliche Tätigkeit im kulturellen Bereich ist also eine Domäne der Verwaltung. Durch gesetzgeberische Maßnahmen kann der Staat nur in beschränktem Umfang seiner Kulturverpflichtetheit genügen. Von der Verwaltung ist nur der schlicht-hoheitlich handelnde Zweig geeignet, kulturgestaltende- und fördernde Aufgaben wirksam zu erfüllen. Von diesem Verwaltungszweig ist wiederum der Teil für die hoheitliche Kulturpflege am besten geeignet, der der geringsten Gesetzesbindung unterliegt [2] [3]. Dieser Teil wird hier mit der sogenannten gesetzesfreien Verwaltung gleichgesetzt. Er soll im folgenden kulturgestaltende- und (oder) fördernde Verwaltung genannt werden.

III. DIE VERTEILUNG DER KOMPETENZEN ZUR GESTALTUNG UND FÖRDERUNG DER KULTUR AUF BUND UND LÄNDER

1. Nachdem die bisherigen Ausführungen zeigten, daß dem Staat im kulturellen Bereich umfassende Gestaltungsbefugnisse zustehen, tritt sofort die "föderalistische" Frage in den Vordergrund: Wem stehen diese hoheitlichen Gestaltungsbefugnisse zu: Dem Bund? Den Ländern? Und wenn beiden Teilordnungen: Wo ist die Grenze zwischen beiden Kompetenzbereichen zu markieren?

---

1) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 57 ff.

2) Vgl. hierzu oben S. 58.

3) Das Haushaltsgesetz ist als immer vorhandene Bindung anzusehen.

Wie ausgeführt [1], gilt auch für den schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbereich der Kompetenzverteilungsschlüssel des Art. 30 GG, d. h., die Länder sind zur Wahrnehmung dieser Verwaltungsaufgaben befugt, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Die staatliche Förderung und Gestaltung kultureller Sachbereiche geschieht überwiegend durch schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln. Unter Berücksichtigung der beschränkten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in diesem Bereich kann daher festgestellt werden, daß das Grundgesetz die hoheitliche Kulturpflege grundsätzlich den Ländern überantwortet hat [2].

Art. 30 GG gilt als Zuständigkeitsgeneralklausel zugunsten der Länder nur insoweit, als das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Es ist daher nunmehr zu untersuchen, ob das Grundgesetz Regelungen getroffen hat oder zuläßt, wonach auch dem Bund fördernd-gestaltende Verwaltungsbefugnisse im kulturellen Bereich zustehen.

2. Die auf Art. 32 Abs. 1 GG beruhenden Kompetenzen des Bundes im kulturellen Bereich: Theoretische Überlegungen

Für den Kultusbereich hat das Grundgesetz in Art. 32 Abs. 1 GG eine Ausnahmeregelung von Art. 30 GG zugunsten des Bundes getroffen. Diese Vorschrift dokumentiert einmal die jedem Bundesstaat wesensmäßige Konzentration der auswärtigen Befugnisse beim Gesamtstaat. Sodann hat Art. 32 Abs. 1 GG noch eine konkrete Kompetenzzuweisungsfunktion [3]. Diese Vorschrift geht als lex specialis für die Pflege der Beziehungen zum Ausland der generellen Zuständigkeitsverteilungsnorm Art. 30 GG vor [4]. Sie weist dem Bund bestimmte Kompetenzen zu.

---

1) Vgl. oben S. 58/59.

2) Vgl. Kipp, DöV 1956, S. 555 ff (558); Peters, Kaufmann-Festschrift 1950, S. 281 ff (290); v. Mangoldt-Klein, Vorbem. VII zu Abschnitt VII (S. 1381 ff); BVerfGE 6, S. 309 ff (354); vgl. auch die unwidersprochenen Ausführungen des Abg. Dr. Bergstraesser in der 22. Sitzung des Hauptausschusses des Parl. Rats. Sten. Bericht Hauptausschuß S. 255/6; grundsätzlich auch Maunz, Die Kulturhoheit der Länder, in: Kulturpolitik und Föderalismus, S. 1 ff.

3) Vgl. Hamann, Kommentar, Art. 32 Anm. B 2 (S. 252); v. Mangoldt-Klein, Art. 32 Anm. III (S. 776); Kaufmann in der Sondersitzung des dt. Bundesrats am 15. Juni 1951, Europa Archiv 1951, S. 4305 ff (4324).

4) Mosler, Kulturabkommen, S. 12; ders. Bildinger-Festschrift, S. 257; v. Mangoldt-Klein, Art. 32 Anm. III (S. 777 ff).

Die konkrete Kompetenzzuweisungsfunktion von Art. 32 Abs. 1 GG bedeutet in unserem Zusammenhang folgendes: Stellt sich eine kulturgestaltende Hoheitstätigkeit in der Bundesrepublik ausschließlich als Pflege der Beziehungen zum Ausland dar, so ist zu ihrer Wahrnehmung allein der Bund befugt. Dieses Recht des Bundes zur Führung der kulturellen Außenpolitik wird auch nicht durch Art. 32 Abs. 3 GG eingeschränkt, da die innerstaatlichen Kultuskompetenzen der Länder durch Maßnahmen des Bundes in jenem Bereich nicht tangiert werden, wie noch zu zeigen sein wird.

Art. 32 Abs. 1 GG weist dem Bund in zweifacher Hinsicht Kultuskompetenzen zu [1]:

a. Der Bund ist für die Erfüllung derjenigen kulturellen Hoheitsaufgaben zuständig, die ausschließlich oder überwiegend im Ausland wirken oder ins Ausland hineinwirken (kulturelle Außenpolitik) [2].

b. Um wirksam seine ausschließlich oder überwiegend außenwirkenden Kultuskompetenzen wahrnehmen zu können, bedarf der Bund gewisser Zuständigkeiten auch im innerstaatlichen Kulturbereich. Diese nach innen wirkende Kompetenz ist als sachnotwendige Ergänzung der nach außen wirkenden zu verstehen. Ihre Akzessorietät von dieser bestimmt ihren Umfang und ermöglicht es gleichzeitig, die Grenze zwischen Bundeskompetenz und innerstaatlichem Kulturbereich,

---

1) Demgegenüber werden Kultuskompetenzen des Bundes in der Literatur entweder über eine natürliche Bundeszuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten begründet, - so etwa Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 176 ff m. w. N., - oder es wird eine solche Kompetenz der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für auswärtige Angelegenheiten gem. Art. 73 Ziff. 1 GG entnommen, - so in der Tendenz z. B. Scheuner, Fernsehstreit I, S. 351.
Die letzterwähnte Ansicht ist kaum vertretbar, da gesetzesfreie schlichthoheitliche Verwaltungsbefugnisse, als welche sich Kultuskompetenzen darstellen, kaum über Gesetzgebungszuständigkeiten begründet werden können! (So auch Kramer, a. a. O., S. 176 FN 6 m. w. N.).
Gegen die erste der aufgeführten Meinungen ist anzuführen, daß auf ungeschriebene natürliche Zuständigkeiten erst dann zurückgegriffen werden sollte, wenn geschriebene Zuständigkeiten fehlen. Jene sind also diesen gegenüber subsidiär. Da Art. 32 Abs. 1 GG eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung an den Bund enthält, deren Umfang nur konkretisiert werden muß, bedarf es in unserem Zusammenhang eines Rückgriffs auf ungeschriebene Bundeskompetenzen nicht.

2) Vgl. hierzu BVerfGE 12, S. 205 ff (241 f); Bundesinnenministerium, Fernsehstreit I, S. 88 ff (108 f); Hirsch, Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt, S. 87 f, 105 ff.

der grundsätzlich von den Ländern verwaltet wird, zu bezeichnen. Die Konkretisierung dieser Grenze muß der Einzelfallentscheidung vorbehalten bleiben.

c. In der Bundesrepublik folgt die völkerrechtliche Vertragsabschlußbefugnis der innerstaatlichen Zuständigkeit. Eben wurde versucht nachzuweisen, daß Art. 32 Abs. 1 GG dem Bund Kompetenzen im Kultusbereich zuweist. Ist der Bund Träger ausschließlich oder überwiegend außenwirkender und ergänzend-innenwirkender Kultuskompetenzen, so ist er insoweit auch zur völkerrechtlichen Verfügung befugt, d. h., der Bund kann über die ihm gemäß Art. 32 Abs. 1 GG zustehenden kulturellen Sachbereiche völkerrechtliche Verträge abschließen.

3. Die auf Art. 32 Abs. 1 GG beruhenden Kompetenzen des Bundes im kulturellen Bereich: Beispiele

Die vorausgegangenen theoretischen Überlegungen gilt es nunmehr durch Beispiele zu konkretisieren und zu ergänzen.

a. Zu den Kultusangelegenheiten mit ausschließlicher oder überwiegender Außenwirkung sind zu zählen:

Die Errichtung und Förderung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland [1]; die Veranstaltung von Ausstellungen in fremden Staaten; die Entsendung deutscher Orchester und Theatergruppen ins Ausland; die Förderung des Erlernens der deutschen Sprache an ausländischen Schulen und Hochschulen [2]; die Errichtung und Besetzung deutscher Lektorate und Lehrstühle im Ausland; die Entsendung deutscher Professoren und Wissenschaftler ins Ausland [3]; die Förderung von Forschungsprojekten im Ausland, auch gemeinsam mit einem ausländischen Partner (hier besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit - Art. 74 Ziff. 13 GG); die Entsendung von Sportlern und Jugendgruppen ins Ausland; die Veranstaltung von Rundfunksendungen, die für das Ausland bestimmt sind [4].

b. Demgegenüber sind die ergänzend-innenwirkenden Kulturbefugnisse des Bundes weniger umfassend als die außenwirkenden und auch von geringerer Bedeutung. Zu nennen sind hier:

Die Organisation und personelle Besetzung deutscher Schulen und Kulturinstitute im Ausland; Förderung und finanzielle Unterstützung deutscher Künstler und Künstlergruppen, die Deutschland im Ausland repräsentieren sollen; die Förderung von Auftritten ausländischer Künstler und Künstlergruppen im Inland; die Stiftung von Stipendien für ausländische Schüler und Studenten; die Förderung ge-

---

1) Mosler, Kulturabkommen, S. 24.

2) Mosler, a. a. O., S. 24.

3) Mosler, a. a. O., S. 24.

4) Vgl. BVerfGE 12, S. 205 ff (241 f m. w. N.).

meinsamer Forschungsvorhaben mit ausländischen Partnern im Inland (hier besitzt der Bund auch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 74 Ziff. 13 GG); die Einladung ausländischer Wissenschaftler und Forscher zur Arbeit an Bundesforschungsanstalten.

c. Die aufgezählten Beispiele erschöpfen im Wesentlichen die auf Art. 32 Abs. 1 GG beruhende Kompetenz des Bundes in Kultusangelegenheiten. Weitere Vorschriften, die, eine Ausnahme von Art. 30 GG statuierend, dem Bund Förderungs- und Gestaltungsbefugnisse im kulturellen Bereich zuweisen, enthält das Grundgesetz nicht. Insbesondere besitzt der Bund im gesamten Schul- und Hochschulbereich mit seinen vielfältigen Ausstrahlungen keinerlei Regelungsbefugnis. Zur Gestaltung dieser Sachbereiche sind allein die Länder berechtigt. Hier verwirklichen sie ihre Kulturhoheit.

4. Zusammenfassung

Art. 32 Abs. 1 GG weist dem Bund Kompetenzen im kulturellen Bereich zu. Innerhalb dieses Kompetenzrahmens sind ausschließlich oder überwiegend-außenwirkende Zuständigkeiten und ergänzend-innenwirkende Zuständigkeiten zu unterscheiden. Jene sind die Regelungsgegenstände der kulturellen Außenpolitik des Bundes (Beispiel: Die Errichtung einer deutschen Schule im Ausland). Diese sind notwendig-akzessorische Befugnisse die erforderlich sind, um wirkungsvoll kulturelle Außenpolitik zu treiben (Beispiel: Gestaltung des Lehrplans der im Ausland zu errichtenden deutschen Schule; Auswahl des Lehrpersonals; besondere Ausbildung der für den Dienst an einer deutschen Auslandsschule vorgesehenen Lehrer; die Errichtung eines entsprechenden Ausbildungszentrums durch den Bund!) [1].

Die oben erwähnten [2] Gesetzgebungszuständigkeiten im kulturellen Bereich zusammen mit den auf Art. 32 Abs. 1 GG beruhenden Kompetenzen stellen den Gesamtbereich der hoheitlichen Kulturgestaltungsmöglichkeiten des Bundes dar. Alle anderen hoheitlichen Regelungsbefugnisse im Kultusbereich weist das Grundgesetz durch Art. 30 GG den Ländern zu.

Im Umfang seiner innerstaatlichen Zuständigkeiten ist der Bund auch völkerrechtlich vertragsabschlußbefugt. Das bedeutet für den Abschluß von Kulturabkommen eine starke Beschränkung des Vertragsrechts des Bundes. Wie zu zeigen sein wird, sind Kulturabkommen völkerrechtliche Verträge. Verträge werden nach

---

1) Das Verhältnis zwischen ausschließlich oder überwiegend-außenwirkender und ergänzend-innenwirkender Kultuskompetenz des Bundes entspricht etwa dem Verhältnis von Art. 32 Abs. 1 GG zu Art. 73 Ziff. 1 GG.

2) Vgl. oben S. 69.

dem Grundprinzip des "do ut des" abgeschlossen. Der Bund kann nun zwar z. Beispiel das Angebot eines ausländischen Vertragspartners, in seinen Schulen und Hochschulen das Erlernen der deutschen Sprache zu fördern, annehmen und die notwendige Zahl von Lehrern und Professoren entsenden, er selbst ist aber nicht berechtigt, eine entsprechende Verpflichtung auch für die Bundesrepublik einzugehen; dazu fehlt ihm die Kompetenz. Einseitige Verpflichtungen ohne eine entsprechende Gegenleistung wird ein ausländischer Partner in der Regel jedoch nicht eingehen wollen. Dieses Dilemma ist ein Ausfluß der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Die Lindauer Vereinbarung stellt einen Versuch zur Lösung dieses föderalistischen Dilemmas dar.

3. Abschnitt
Inhalt und rechtliche Qualifizierung von Kulturabkommen

A. DER INHALT VON KULTURABKOMMEN

1. Im vorhergehenden Abschnitt wurde versucht, den Kultusbereich für den juristischen Gebrauch aufzuschlüsseln und die Gestaltung und Förderung der konkreten kulturellen Sachbereiche dem Bund oder den Ländern kompetenzmäßig zuzuordnen. Jetzt gilt es zu untersuchen, ob sich der Bund beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge über Kultusmaterien (Kulturabkommen [1]) im Rahmen seiner innerstaatlichen Zuständigkeiten gehalten hat. Um diese Frage zu beantworten, ist zuerst festzustellen, welche Kultusmaterien in der Regel zum Gegenstand von Kulturabkommen gemacht werden.

Ein Blick auf die bisher für die Bundesrepublik abgeschlossenen Kulturabkommen zeigt, daß in der Regel folgende Vereinbarungen getroffen werden:

1. Die allgemeine kulturelle Zusammenarbeit zu pflegen [2];
2. Schulen im Hoheitsbereich des Vertragspartners zu gründen und zu unterhalten [3];

---

1) Eine Definition des völkerrechtlichen Phänomens "Kulturabkommen" wird am Ende dieses Teilabschnitts versucht werden.

2) Vgl. etwa jeweils Art. 1 der Kulturabkommen mit Afghanistan, Belgien, Chile, Griechenland, Japan, Norwegen, Spanien; - vgl. auch den Vorspruch des Musterentwurfs eines Kulturabkommens, Anhang S. 176 ff.

3) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Belgien, Art. 2; Chile, Art. 6; Griechenland, Art. 12; Musterentwurf, Art. 1 Abs. 3; Gesetz zur Satzung der europäischen Schule, Art. 1; Protokoll über die Gründung europäischer Schulen vom 13. April 1962, Art. 1.

3. Allgemein die Sprache des Vertragspartners im eigenen Land zu fördern [1];
4. Die Sprache des Vertragspartners als Wahl- oder Pflichtfach im Schulunterricht einzuführen [2];
5. Schulpflichtige fremder Staatsangehörigkeit im Unterrichtswesen nicht zu diskriminieren [3];
6. Das Studium der Sprache des Vertragspartners an den eigenen Universitäten und Hochschulen zu fördern [4];
7. Schülern und Studenten des Vertragspartners Stipendien zu gewähren [5];
8. Den Austausch von Professoren, Lehrern, Schülern und Studenten zu fördern sowie die Errichtung von Gastprofessuren zu ermöglichen [6];
9. Die Errichtung von Lehrstühlen an den eigenen Universitäten zur Pflege von Kultur, Literatur, Sprache und Geschichte des Vertragspartners zu unterstützen [7];
10. Den Zugang zu Universitäten und Hochschulen für Studenten aus dem Land des Vertragspartners zu erleichtern [8];
11. Auf die Anerkennung von akademischen Graden, Diplomen, Reifezeugnissen

---

1) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Chile, Art. 3 Ziff. 1; England, Art. 11; Frankreich, Art. 1; Griechenland, Art. 11; Italien, Art. 1 und 2; Japan, Art. 3; Spanien, Art. 5; Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Buchst. C 1 a; Europäisches Kulturabkommen, Art. 2; Musterentwurf, Art. 6.

2) Vgl. etwa das Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 7.

3) Vgl. das UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.

4) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit England, Art. 1; Frankreich, Art. 7 und Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Buchst. C (Erziehungs- und Jugendfragen); Italien, Art. 1; Spanien, Art. 5; Türkei, Art. 1.

5) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Belgien, Art. 4; Chile, Art. 2; England, Art. 4; Frankreich, Art. 6; Holland, Art. 4; Japan, Art. 4; Pakistan, Art. 4; Süd-Afrika, Art. 3; Türkei, Art. 4; VAR Art. 1 Buchst. b; Musterentwurf, Art. 4.

6) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Afghanistan, Art. 2; Belgien, Art. 3; Chile, Art. 2; England, Art. 3; Frankreich, Art. 3 und Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Buchst. C 2 (Erziehungs- und Jugendfragen); UdSSR, Art. 7, 8, 9, 10; USA, Ziff. 4, 5; Musterentwurf, Art. 2 Abs. 1.

7) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit den in FN 4 genannten Ländern sowie die dort angegebenen Artikel.

8) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Afghanistan, Art. 3; Pakistan, Art. 3; Spanien, Art. 2; Türkei, Art. 4; Musterentwurf, Art. 3.

und sonstigen Zeugnissen hinzuwirken [1];
12. Die Gleichwertigkeit der Studienzeiten an den Universitäten und Hochschulen des Vertragspartners anzuerkennen [2];
13. Allgemein wissenschaftlich zusammenzuarbeiten durch Gründung von wissenschaftlichen Gesellschaften, durch Planung und Durchführung gemeinsamer Forschungsaufgaben und durch die Förderung des Austauschs von Wissenschaftlern [3];
14. Die Förderung der Errichtung von Kulturinstituten und sonstiger Institute, die dem gegenseitigen kulturellen Austausch dienen [4];
15. Bibliotheken zu gründen, auszubauen und zu unterhalten [5];
16. Kultur, Geschichte, Gesellschaft und Volk des Partnerstaates objektiv und ohne Verfälschungen darzustellen [6];
17. Die Schulbücher dementsprechend zu gestalten [7];
18. Die Vereinbarung von Sportwettkämpfen [8];

---

1) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Belgien, Art. 8; Chile, Art. 5; England, Art. 6; Frankreich, Art. 8 und Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit Buchst. C 1 b (Erziehungs- und Jugendfragen); Holland, Art. 8; Italien, Art. 7; Japan, Art. 5; Süd-Afrika, Art. 5; Musterentwurf, Art. 3 Abs. 2; Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse, Art. 1; Europäisches Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen, Art. 3.
2) Europäische Übereinkunft über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten, Art. 2.
3) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit England, Art. 2 3; Frankreich, Art. 2, 3 und Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Buchst. C 1 c (Erziehungs- und Jugendfragen); Griechenland, Art. 4, 5, 8; Holland, Art. 2, 3; Japan, Art. 2, 6; Türkei, Art. 2, 3; Musterentwurf, Art. 1 Abs. 3; zu erwähnen ist hier auch das Abkommen zwischen der Bundesrepublik und der französischen Republik über das deutsch-französische Forschungsinstitut Saint-Louis, BGBl. 1959, II, S. 189.
4) Vgl. die unter FN 3 genannten Kulturabkommen mit den dort genannten Artikeln; Musterentwurf, Art. 1 Abs. 1.
5) Vgl. hierzu die unter FN 3 genannten Kulturabkommen mit den dort genannten Artikeln; Musterentwurf, Art. 1 Abs. 3.
6) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Afghanistan, Art. 8 und 12; Belgien, Art. 11; Chile, Art. 4; Frankreich, Art. 13; Griechenland, Art. 13; Holland, Art. 11; Italien, Art. 10; Norwegen, Art. 3; Pakistan, Art. 6; Türkei, Art. 14; Musterentwurf, Art. 5.
7) Vgl. hierzu die unter FN 6 genannten Kulturabkommen und Artikel.
8) Etwa das Kulturabkommen mit der UdSSR, Art. 11.

19. Gegenseitige Ausstellungen, den Austausch von Film-, Fernseh-, Presseerzeugnissen und sonstigen Dokumentationen zu fördern sowie Theater- und Konzertreisen bekannter Ensembles des Vertragspartners zu unterstützen [1];
20. Die Einfuhr kultureller Gegenstände zu erleichtern [2];
21. Kulturinstitute und andere, der Pflege gegenseitiger Kulturbeziehungen dienende Institutionen des Vertragspartners von Steuern zu befreien [3];
22. Soweit notwendig, Künstler und Wissenschaftler bei der Erteilung von Visa für Reisen in das Land des Vertragspartners zu unterstützen [4];
23. Regelmäßige Konsultationen zur Wahrnehmung gemeinsamer kultureller Interessen in dritten Ländern durchzuführen [5];
24. Die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses der Vertragsparteien zur Erteilung von Empfehlungen für die wirksame Durchführung des abgeschlossenen Abkommens [6].

2. Vor dem Hintergrund dieses Katalogs normalerweise geregelter Sachbereiche kann ein Kulturabkommen nunmehr definiert werden als ein zwei- oder mehrseitiger völkerrechtlicher Vertrag, dessen eindeutig überwiegender Zweck es

---

1) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Belgien, Art. 9; England, Art. 9; Frankreich, Art. 9; UdSSR, Art. 1, 2, 4, 5, 6; Musterentwurf, Art. 7 Buchst. a-g.
2) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Chile, Art. 7; England, Art. 10; Frankreich, Art. 10; Musterentwurf, Art. 8; weiter ist in diesem Zusammenhang zu nennen das Gesetz über den Beitritt der Bundesrepublik zu dem Abkommen über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters, BGBl. 1957, II, S. 170.
3) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 11; sowie das Zusatzabkommen zum deutsch-italienischen Kulturabkommen über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute vom 12. Juli 1961, BGBl. 1965, II, S. 843; vgl. dazu das Zustimmungsgesetz des Bad.-Württ. Landtags vom 6. November 1962, GBl. 1962, S. 210; Zustimmungsbeschluß des bayerischen Landtags vom 27. November 1962, GVBl. 1962, S. 326.
4) Vgl. etwa das Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 12; derartige Vereinbarungen werden in Kulturabkommen mit Staaten der westlichen Welt nicht mehr getroffen, sie erlangen jedoch neue Aktualität angesichts der sich anbahnenden Kulturbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und den ost- und süd-osteuropäischen Ländern!
5) Vgl. etwa das Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 14; auch dem Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit von 1963 wird man eine derartige Verpflichtung entnehmen können; Europäisches Kulturabkommen, Art. 3.
6) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit England, Art. 12; Frankreich, Art. 16; Italien, Art. 13; Musterentwurf, Art. 9.

ist, die kulturellen Beziehungen zwischen den Vertragspartnern enger zu gestalten, sowie den Kulturaustausch zwischen ihnen zu fördern, und dessen Inhalt in konkreten Vereinbarungen zur Erreichung dieses Zweckes besteht [1]. Es wird hier also eine Definition gewählt, die es gestattet, sowohl völkerrechtliche Verträge, die eine Mehrzahl kultureller Sachbereiche regeln, als auch solche, die nur Vereinbarungen über einen ganz bestimmten Kultusbereich enthalten [2], den Kulturabkommen zuzurechnen [3].

---

1) Kruse, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 380 l. Sp. definiert: "Kulturabkommen sind Vereinbarungen zweier oder mehrerer Staaten zur Förderung der gegenseitigen Beziehungen und des kulturellen Austauschs".
Die "klassische" Definition des Begriffs Kulturabkommen wurde 1938 vom Völkerbund erarbeitet. Ein Kulturabkommen ist demnach "un accord intellectuel est l'acte intervenu entre deux ou plusieurs Etats en vue d'encourager les relations intellectuelles (artistiques, littéraires, scientifiques, éducatives) entre leurs peuple. Il s'occupe d'un ou de plusieurs domaines de la vie intellectuelle sans aborder celui des relations politiques, économiques et sociales réservé a d'autre négotiations," - zitiert nach Brann, Cultural Agreements, JöR (NF) Bd. 9, S. 209 ff (211); zu den Elementen von Kulturabkommen vgl. auch Doka, Kulturelle Außenpolitik, S. 150 ff (3. Teil, Kulturabkommen).

2) Hier sind vor allem die europäischen kulturellen Übereinkommen und Konventionen gemeint:
Die Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse, BGBl. 1955, II, S. 599.
Das Europäische Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten, BGBl. 1964, II, S. 1290.
Die Satzung der Europäischen Schule, BGBl. 1965, II, S. 1041.
Das Protokoll über die Gründung Europäischer Schulen vom 13. April 1962, - noch nicht ratifiziert! - im hessischen Gesetzblatt, GVBl. 1965, S. 38 als Gesetz veröffentlicht.
Das Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 14. Dezember 1959, - noch nicht ratifiziert! - im hessischen Gesetzblatt, GVBl. 1965, S. 35 als Gesetz veröffentlicht.

3) Völkerrechtliche Vereinbarungen des Bundes über Gegenstände der Bundesgesetzgebung (gewerblicher Rechtsschutz, Urheberrecht) werden nicht zu den Kulturabkommen gezählt.

B. EINORDNUNG DER IN KULTURABKOMMEN GEREGELTEN SACHBEREICHE IN DAS BUND-LÄNDER KOMPETENZSYSTEM IM KULTUSBEREICH

Oben [1] wurde aus Art. 30 und 32 Abs. 1 GG ein differenzierendes Bund-Länder Kompetenzsystem für die hoheitliche Gestaltung und Förderung kultureller Sachbereiche in der Bundesrepublik entwickelt [2]. Die normalerweise in Kulturabkommen geregelten Kultusmaterien gilt es nun in dieses Kompetenzsystem einzuordnen. Dadurch wird deutlich werden, inwieweit Bund oder Länder zur innerstaatlichen Gestaltung dieser kulturellen Sachbereiche zuständig sind, woraus sich wiederum, - nach dem Abhängigkeitsprinzip, - die völkerrechtliche Verfügungsbefugnis ableiten läßt.

1. Aus seiner außenwirkenden Kultuskompetenz ergibt sich ein Recht des Bundes zur allgemeinen kulturellen Zusammenarbeit mit auswärtigen Vertragspartnern, - Ziff. 1 [3] -; zur Gründung und Unterhaltung von Schulen im Hoheitsbereich des Vertragspartners, - Ziff. 2 -; zur Gewährung von Stipendien für Schüler und Studenten aus dem Land des Vertragspartners, - Ziff. 7 -; zur Entsendung von Professoren, Lehrern, Studenten und Schülern in das Land des Vertragspartners, - Ziff. 8 -; zur Errichtung von Forschungsstätten im Hoheitsgebiet des auswärtigen Vertragspartners und zur Entsendung deutscher Wissenschaftler dorthin, - Ziff. 13 [4] -; zur Errichtung von Kulturinstituten im Hoheitsbereich des Vertragspartners, - Ziff. 14 -; zur Gründung und Unterhaltung von Bibliotheken im Hoheitsbereich des Vertragspartners, - Ziff. 15 -; zur Entsendung deutscher Sportler in das Land des Vertragspartners, - Ziff. 18 -; zur Veranstaltung von Ausstellungen im Land des Vertragspartners, zur Entsendung deutscher Film-, Fernseh- und Presseerzeugnisse sowie sonstiger Dokumentationen und Bücher in den Hoheitsbereich des Vertragspartners, - Ziff. 19 -; zur Durchführung regelmäßiger Konsultationen mit dem Vertragspartner zur Wahrnehmung gemeinsamer kultureller Interessen in dritten Ländern, - Ziff. 23 -; zur Bildung eines gemeinsamen Kulturausschusses mit dem auswärtigen Vertragspartner, - Ziff. 24 -.

2. Aus seiner ergänzend-innenwirkenden Kultuskompetenz ergibt sich ein Recht des Bundes zur Einladung von Professoren, Lehrern, Studenten und Schülern

---

1) S. 72 ff.

2) Es werden unterschieden: Außenwirkende Bundeskompetenzen - ergänzend-innenwirkende Bundeskompetenzen - Länderkompetenzen.

3) Die Ziffern in der Klammer verweisen auf den Katalog auf Seite 69-71.

4) Diese Kompetenz des Bundes ergibt sich bereits aus seiner Zuständigkeit zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung - Art. 74 Ziff. 13 GG; diese Kompetenz schließt das Recht des Bundes ein, ausländische Wissenschaftler an Bundesforschungsinstituten arbeiten zu lassen, - Ziff. 13 des Katalogs.

aus dem auswärtigen Partnerland nach Deutschland und zu deren finanzieller Unterstützung, - Ziff. 8 -; zur Errichtung von Forschungsstätten in der Bundesrepublik gemeinsam mit einem auswärtigen Vertragspartner, - Ziff. 13 [1] -; zur Errichung von Kulturinstituten des Vertragspartners in Deutschland, - Ziff. 14 [2] -; zur Einladung von Sportlern aus dem Hoheitsbereich des Vertragspartners zu Wettkämpfen nach Deutschland, - Ziff. 18 -; zur Förderung von Ausstellungen des Vertragspartners in Deutschland, zur Einladung von Theatergruppen und Orchestern zu Gastspielen sowie zur Übernahme von Film-, Fernseh- und Presseerzeugnissen des ausländischen Vertragspartners nach Deutschland, - Ziff. 19 -; zur Erleichterung der Einfuhr kultureller Gegenstände, - Ziff. 20 [3] -; zur Befreiung der Kulturinstitute des Vertragspartners von Bundessteuern, - Ziff. 21 -; zur Erleichterung der Einreise von Wissenschaftlern und Künstlern aus dem Land des Vertragspartners in das Gebiet der Bundesrepublik, - Ziff. 22 [4] -

3. Zur Wahrnehmung der eben aufgezählten kulturellen Regelungsbefugnisse ist der Bund zuständig. Für die außenwirkenden Kultuskompetenzen aktualisiert sich diese Zuständigkeit des Bundes allein im Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten. Insofern ist seine völkerrechtliche Verfügungsmacht selbstverständlich. Über die ergänzend-innenwirkende Kultuskompetenz ist der Bund zur Förderung und Gestaltung gewisser Kultusbereiche innerhalb der Bundesrepublik befugt. Im Umfang dieser, seiner innerstaatlichen, Zuständigkeit ist der Bund ebenfalls zur völkerrechtlichen Verfügung in Form des Abschlusses von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten berechtigt. Damit sind jedoch die kulturellen Zuständigkeiten des Bundes erschöpft, seine völkerrechtliche Verfügungsmacht ist auf die außen- und ergänzend-innenwirkenden Kultuskompetenzen beschränkt.

4. So ist der Bund nicht befugt, in Kulturabkommen Vereinbarungen zu treffen über so wichtige Sachbereiche wie die Gründung und Unterhaltung ausländischer Schulen in Deutschland, - Ziff. 2 -; das Erlernen einer Fremdsprache an deutschen Schulen, - Ziff. 4 -; die Errichtung von Lehrstühlen für Sprache, Literatur und Geschichte eines auswärtigen Vertragspartners an deutschen Universitäten, - Ziff. 9 -; die Erleichterung des Zugangs zu deutschen Hochschulen und Universitäten für Staatsangehörige eines auswärtigen Vertragspartners, - Ziff. 10 -; die Anerkennung akademischer Grade, Diplome und sonstiger Zeugnisse aus dem Hoheitsbereich des Vertragspartners in Deutschland, - Ziff. 11 -; die Anerken-

---

1) Siehe FN 4, Seite 81.

2) Hierbei wird sich die Mitwirkung des Bundes in der Regel auf das Zurverfügungstellen von Grundstücken, Räumen etc. beschränken; vgl. Mosler, Kulturabkommen, S. 24.

3) Diese Kompetenz des Bundes ist bereits durch Art. 73 Ziff. 5 GG begründet.

4) Diese Kompetenz des Bundes ist bereits durch Art. 73 Ziff. 3 GG begründet.

nung der Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten des Vertragspartners in Deutschland, - Ziff. 12 - etc.

Zur Regelung dieser kulturellen Sachbereiche sind innerhalb der Bundesrepublik die Länder befugt, hier manifestiert sich ihre Kulturhoheit, der Kernbereich ihrer Eigenstaatlichkeit. Als Konsequenz der hier vertretenen Auslegung von Art. 32 Abs. 3 GG, wonach die Länder im Umfang ihrer ausschließlichen Hoheitsbefugnisse auch allein zur völkerrechtlichen Verfügung befugt sind [1], weiter dem Prinzip der Abhängigkeit völkerrechtlicher Vertragsgewalt von der innerstaatlichen Zuständigkeit folgend, ist daher festzustellen, daß die Länder zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten insoweit befugt sind, als dem Bund weder ausschließlich oder überwiegend-außenwirkende noch ergänzend-innenwirkende Kultuskompetenzen zustehen.

Die Praxis beim Abschluß von Kulturabkommen in der Bundesrepublik ist mit diesen verfassungstheoretischen und systematischen Überlegungen nicht zu vereinbaren. Der Grund dafür ist vor allem in der Lindauer Vereinbarung zu sehen. Bevor sich dieser zugewandt wird, soll noch kurz auf die staatsrechtliche Qualifikation von Kulturabkommen eingegangen werden.

C. DIE STAATSRECHTLICHE QUALIFIKATION VON KULTURABKOMMEN

1. Kulturabkommen - keine politischen Verträge des Bundes im Sinne von Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG

Der Begriff "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln" (politische Verträge) ist eng auszulegen. Ein völkerrechtlicher Vertrag des Bundes ist nur dann ein politischer Vertrag, wenn sein Inhalt und Zweck im wesentlichen und vor allem auf eine Regelung der politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu auswärtigen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten gerichtet ist und dazu dient, Stellung und Gewicht der Bundesrepublik in der Gemeinschaft der Staaten unmittelbar zu beeinflussen [2].

Diese enge Definition des politischen Vertrages als vorwiegend international-politisch wirkende Regelung ist notwendig [3]. Denn jeder völkerrechtliche Vertrag ist ein Politikum. Auch Kulturabkommen dienen, wie die häufig benützten

---

1) Vgl. zur föderalistischen Auffassung oben S. 38, 39 ff, 51 f, 56 f, 57 ff.

2) Vgl. BVerfGE 1, S. 382; und ausführlich Beer, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, S. 16 ff; Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 13-15; BVerfGE 4, S. 157 LS 3 (168).

3) Beer, a. a. O., S. 22.

Eingangsformeln beweisen, dem Wunsche, "durch Zusammenarbeit und Austausch ein möglichst weitgehendes Einverständnis zwischen Staaten zu erreichen" [1], - mithin allgemein politischen Zwecken. Bei diesen Abkommen liegt das Schwergewicht der Vereinbarungen jedoch nicht im international-politischen Bereich, sondern im Bereich der innerstaatlichen Kulturpflege der Vertragspartner. Der Abschluß eines Kulturabkommens ist niemals der Beginn einer Neubestimmung des Verhältnisses der Bundesrepublik zu einem auswärtigen Staat, sondern nur eine Folge davon. Angesichts der so verschieden verteilten Gewichte in politischen Verträgen gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG und Kulturabkommen, können diese nicht jenen zugerechnet werden.

2. Kulturabkommen als völkerrechtliche Verwaltungsabkommen

Die hoheitliche Gestaltung und Förderung von Kultusangelegenheiten ist vorwiegend Aufgabe der Verwaltung. Dementsprechend werden völkerrechtliche Verträge über Materien aus diesem Bereich in der Regel in der Form völkerrechtlicher Verwaltungsabkommen abgeschlossen [2] [3]. In der Bundesrepublik wird dem Abschluß von Kulturabkommen in der Regel dadurch besondere Solennität verliehen, daß in den Vertrag ein Ratifikationsvorbehalt aufgenommen wird, wonach das Abkommen völkerrechtlich erst dann verbindlich wird, wenn es der Bundespräsident ratifiziert hat [4].

3. Kulturabkommen als völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge

In den letzten Jahren mehrt sich die Zahl der völkerrechtlichen Verträge über Kultusangelegenheiten, bei deren Abschluß die gesetzgebenden Körperschaf-

---

1) Vorspruch zum deutsch-türkischen Kulturabkommen, BGBl. 1958, II, S. 336.

2) Wobei die Form des Regierungsabkommens gewählt wird, - vgl. dazu oben S. 49 f. In dieser Form wurden bisher alle zweiseitigen Kulturabkommen für die Bundesrepublik abgeschlossen.

3) Hirsch, Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt, S. 88 bezeichnet Kulturabkommen, inhaltlich mit dem hier Gesagten übereinstimmend, als einfache Staatsverträge, die vom Bundespräsidenten zu ratifizieren sind.

4) Alle bisher von der Bundesrepublik abgeschlossenen Kulturabkommen enthalten einen solchen Ratifikationsvorbehalt; vgl. auch den Musterentwurf, Art. 12.

ten des Bundes beteiligt werden. Zu nennen sind hier das Gesetz zur Satzung der Europäischen Schule in Luxemburg [1], das Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen vom 15. Dezember 1956 über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten [2] und schließlich das Gesetz zu dem (UNESCO) Übereinkommen vom 15. Dezember 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und zu dem Protokoll vom 18. Dezember 1962 über die Errichtung einer Schlichtungs- und Vermittlungskommission [3]. Weiter ist in diesem Zusammenhang das Zusatzabkommen zum deutsch-italienischen Kulturabkommen über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute vom 12. Juli 1961 [4] zu erwähnen [5] [6].

Der Inhalt dieser Übereinkommen zeigt, daß hier von den Unterzeichnerstaaten Verpflichtungen zur Gestaltung des innerstaatlichen Kulturbereichs übernommen werden, die nur vom Gesetzgeber erfüllt werden können [7]. Das wiederum beweist, daß Kulturabkommen sowohl völkerrechtliche Verwaltungsabkommen als auch völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge sein können. Ebenso ist es möglich, daß Kultusgesetzgebungs- und Kultusverwaltungsmaterien in demselben Abkommen geregelt werden. In diesem Fall bedarf das gesamte Abkommen der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften [8].

---

1) BGBl. 1965, II, S. 1041.

2) BGBl. 1964, II, S. 1289.

3) BGBl. 1968, II, S. 385; zu diesem Übereinkommen sind Zustimmungsgesetze in Baden-Württemberg, GBl. 1964, S. 107, Hessen, GVBl. 1964, S. 183 und Niedersachsen, GVBl. 1964, S. 97 ergangen; vgl. dazu auch unten S. 122 ff.

4) BGBl. 1965, II, S. 844.

5) Dieses Zustandekommen wurde von Baden-Württemberg durch Gesetz vom 6. November 1962, GBl. 1962, S. 210 und von Bayern durch die Bekanntmachung vom 27. November 1962, GVBl. 1962, S. 326 in Landesrecht transformiert.

6) In Vorbereitung ist ein Bundesgesetz zum Protokoll über die Gründung Europäischer Schulen vom 13. April 1962, - vgl. Hessisches GVBl. 1965, S. 38.

7) So verpflichtet das UNESCO - Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen zu einer bestimmten Gestaltung des Schul- und Unterrichtswesens, die in das entsprechende Gesetzgebungsrecht der Länder eingreift, - vgl. hierzu: 3. Landtag von Baden-Württemberg, Beilage 3355, ausgegeben am 19. September 1963, sowie die Protokolle über die 95. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg vom 24. Oktober 1963.

8) Vgl. hierzu Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 56 f (58).

D. ZUSAMMENFASSUNG

Die staatliche Gestaltung und Förderung kultureller Angelegenheiten ist vorwiegend Aufgabe der schlichten Hoheitsverwaltung [1]. Daneben sind auch gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich.

Für die innerstaatliche Kulturpflege sind grundsätzlich die Länder zuständig. Diese Kompetenz fließt aus Art. 30 GG. Demgegenüber räumt Art. 32 Abs. 1 GG dem Bund Ausnahmekompetenzen im kulturellen Bereich ein [2]: Soweit die Gestaltung kultureller Sachbereiche ausschließlich oder überwiegend im Ausland wirkt oder ins Ausland hineinwirkt, obliegt sie dem Bund [3]. Zur Ergänzung dieser außenwirkenden Kompetenzen besitzt der Bund gewisse innenwirkende Zuständigkeiten im Kultusbereich [4]; sie dienen der Erfüllung der Aufgaben kultureller Außenpolitik.

In der Bundesrepublik folgt das Recht der Teilordnungen zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ihrer innerstaatlichen Zuständigkeit. Demgemäß ist der Bund im Umfang seiner ausschließlich- oder überwiegend-außenwirkenden und seiner ergänzend-innenwirkenden Kultuskompetenz zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten und zur entsprechenden innerstaatlichen Durchführung befugt. Das Recht zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge über den gesamten verbleibenden Kulturbereich steht den Ländern zu. Das ist die Konsequenz der hier vertretenen föderalistischen Auffassung zu Art. 32 Abs. 1 und 3 GG.

Die Praxis beim Abschluß von Kulturabkommen in der Bundesrepublik ist mit diesen verfassungssystematischen Überlegungen nicht zu vereinbaren. Der Bund geht häufig völkerrechtliche Verpflichtungen über Kultusmaterien ein, deren innerstaatliche Gestaltung ausschließlich den Ländern zusteht [5]. Ebenso er-

---

1) Vgl. oben S. 70 ff.

2) Vgl. oben S. 72 f.

3) Vgl. oben S. 72 f.

4) Vgl. oben S. 74 f.

5) So verpflichtet sich z. B. der Bund durch das Gesetz zu der Satzung der Europäischen Schule (BGBl. 1965. II, S. 1041), ein an der Europäischen Schule in Luxemburg erworbenes Reifezeugnis einem in Deutschland erworbenen in jeder Hinsicht gleichzustellen, - Art. 5 Abs. 2 Buchst. a.
Oder: Durch den Beitritt zum Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten (BGBl. 1964, II, S. 1289) verpflichtet sich der Bund zur Anerkennung jeder Studienzeit, die ein Studierender der lebenden Sprache an einer Universität eines anderen Mitgliedlandes des Europarates verbringt, als gleichwertig mit einer entsprechenden Studienzeit an einer deutschen Universität anzuerkennen, - Art. 2 Abs. 1.
Oder: Der Bund hat sich in einem Zusatzabkommen zum deutsch-italieni-

läßt der Bund Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Gesetzgebungsverträgen über Kultusmaterien, wobei völlig offen bleibt, wie der Bund seine erforderliche Gesetzgebungszuständigkeit begründet [1].

Derartige Praktiken müssen nach dem bisher Ausgeführten als gegen das Grundgesetz verstoßend angesehen werden.

Fortsetzung der FN 5 von S. 86:

schen Kulturabkommen (BGBl. 1965, II, S. 844) zur Befreiung italienischer Kulturinstitute auch von Landessteuern verpflichtet, obwohl die Erfüllung dieser Verpflichtung u. U. der Änderung von Landessteuergesetzen bedarf!

1) In der Begründung der Bundesregierung zu Art. 1 des Gesetzentwurfs zum Europäischen Übereinkommen über die Anerkennung der Gleichwertigkeit der Studienzeit heißt es, gem. Art. 59 Abs. 2 S. 2 GG sei die Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes notwendig, da das Übereinkommen sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehe (Dt. Bundestag. IV. Wahlperiode, Drucksache IV/1807 Anlage 1.). Dabei hatte die Bundesregierung offenbar übersehen, daß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG nur von Gegenständen der Bundesgesetzgebung spricht; - vgl. auch Hirsch, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 97.

Für die Satzung der Europäischen Schule in Luxemburg (BGBl. 1965, II, S. 1041) begründet die Bundesregierung die Notwendigkeit eines Zustimmungsgesetzes des Bundestags mit dem Hinweis, Gegenstände der Bundesgesetzgebung seien tangiert (Dt. Bundestag, IV. Wahlperiode, Drucksache IV/2733 Anlage 1).

Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zum UNESCO-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen (BGBl. 1968, II, S. 385) bleibt offen.

1. Zwischenbemerkung

Das am Schluß des 2. Teils dieser Untersuchung gefundene Ergebnis kann nur vorläufig sein. Es erschien jedoch notwendig und sinnvoll, die "föderalistische Auffassung" im Streit um das Verhältnis zwischen Art. 32 Abs. 1 und Abs. 3 GG einmal zu Ende zu entwickeln und ihre Konsequenzen für den Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik aufzuzeigen. Nur vor diesem verfassungstheoretischen Hintergrund und angesichts der geübten Vertragspraxis kann m. E. der Zweck und die Funktion der Lindauer Vereinbarung richtig verstanden werden.

Die Bundesrepublik Deutschland bedarf einer einheitlichen Repräsentation ihrer Kultur im internationalen Bereich. Es existieren in der Bundesrepublik nicht 11 verschiedene Landeskulturen, sondern eine einheitliche Kultur mit vielleicht regionalen Tönungen. Daß sich der Verwirklichung einer einheitlichen kulturellen Repräsentation dem Ausland gegenüber beachtliche verfassungsrechtliche Hindernisse entgegenstellen, ist sicher und zu bedauern. Diese Hindernisse gründen in der stark föderalistischen Grundkonzeption der Verfassung, die den Ländern grundsätzlich die Kulturhoheit zuweist. Eine den Erfordernissen moderner kultureller Außenpolitik Rechnung tragende Verfassungsänderung wäre sinnvoll. Sie ist jedoch zur Zeit politisch nicht zu realisieren.

Es mußten also, - und müssen auch weiterhin, wie noch zu zeigen sein wird, - Wege gesucht werden, um im Einklang mit dem Grundgesetz eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr zu erreichen. Ein Weg wird vom Bund und den Ländern in der Lindauer Vereinbarung beschritten. Dieser Vereinbarung hat sich die Untersuchung jetzt zuzuwenden.

3. TEIL
Die Lindauer Vereinbarung

I. KAPITEL
Zweck und Entstehungsgeschichte der Lindauer Vereinbarung; - Die Ständige Vertragskommission der Länder (StVK)

1. Abschnitt
Zweck und Entstehung der Lindauer Vereinbarung

I. Die sich seit 1950 langsam ausweitende Teilnahme der Bundesrepublik am Völkerrechtsverkehr, ließ in Bund und Ländern die völkerrechtliche Problematik einer föderativen Staatsstruktur bewußt werden. Aus der Zeit der Weimarer Verfassung besaß man praktische Erfahrungen für die Lösung dieser Probleme nicht. Die überwiegend unitarischen Elemente jener Verfassung ließen den föderalistischen Staatsaufbau völkerrechtlich nicht zur Konsequenz drängen.

Anders unter der gegenwärtigen Verfassung. Auf die, von den Besatzungsmächten geforderte, sehr länderfreundliche Anlage des Grundgesetzes wurde bereits mehrfach hingewiesen. Diese Konzeption ist der letzte Grund für die ins Völkerrecht hineinwirkende Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern über den Umfang der jeweiligen Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz.

II. Die Initiative zur Klärung dieses umstrittenen Fragenkomplexes ging auf Seiten der Länder vom Bundesrat aus [1].

Am 7. 12. 1954 wurde ein Unterausschuß des Innenausschusses des Bundesrates mit der Prüfung der rechtlichen Gesichtspunkte befaßt, die sich beim Abschluß von Verwaltungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit auswärtigen Staaten ergeben.

Im Anschluß daran setzte auch der Rechtsausschuß des Bundesrates am

---

1) Die folgenden Ausführungen beruhen auf dem Studium der Akten des Rechtsausschusses des Bundesrats (Aktz.: 1011 (59 II S. 2) c Mappe 1-3). Diese Akten sind der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Dennoch gestattete mir Herr Ministerialdirigent Dr. Dehm, der Sekretär des Rechtsausschusses des Bundesrats, freundlicherweise, die Akten einzusehen. Dafür möchte ich ihm an dieser Stelle danken. Aktenzitate sind aus dem erwähnten Grunde nicht möglich.

3. 12. 1955 [1] einen Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" ein. Seine Aufgabe war die Vorbereitung einer Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates zum Problemkreis des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch die Bundesrepublik (Bund) über ausschließliche Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaterien der Länder.

Dem Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" gehörten die Länder Rheinland-Pfalz, das den Vorsitz führte, Hamburg und Niedersachsen an. An den insgesamt vier Sitzungen des Unterausschusses beteiligten sich jedoch in der Regel Vertreter aller Bundesländer.

Das Auswärtige Amt legte in einem Schreiben an den Rechtsausschuß des Bundesrates vom 28. 9. 1955, das durch ein weiteres Schreiben vom 26. 3. 1956 ergänzt wurde, die Meinung der Bundesregierung zum Umfang der Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz des Bundes dar.

Die Beratungen im Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" wurden am 1. 12. 1955 abgeschlossen. Als Ergebnis hatten sich zum Problemkreis Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz in der Bundesrepublik drei Meinungen herausgebildet [2]:

1. Die Meinung der Bundesregierung, hier "streng zentralistische Auffassung" genannt [3].
2. Die sogenannte "Norddeutsche Auffassung" der Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Diese Meinung wurde hier "gemäßigt zentralistische Auffassung" genannt [4].
3. Die sogenannte "Süddeutsche Auffassung" der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und im wesentlichen auch Rheinland-Pfalz. Diese Meinung wurde hier "föderalistische Auffassung" genannt [5].

Berlin schloß sich der Auffassung der Bundesregierung an. Das Saarland war im Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" noch nicht vertreten.

III. Das Ergebnis der Beratungen im Unterausschuß "Verwaltungsabkommen" nahm die Ministerpräsidentenkonferenz in Bad Pyrmont am 3./4. Mai 1956 zum Anlaß, die Ministerpräsidenten Zinn (Hessen), von Hassel (Schleswig-Holstein) und Hellwege (Niedersachsen) sowie Senator Dr. Weber (Hamburg) zu beauftragen, mit dem Bundesminister des Auswärtigen die Frage des Abschlusses von Verträgen mit auswärtigen Staaten über Angelegenheiten, die den ausschließlichen Kompe-

---

1) In seiner 145. Sitzung.

2) Vgl. zum folgenden die Ausführungen des Berichterstatters Dr. Weber in der Sitzung des Bundesrates vom 3. Mai 1957, Sten. Bericht der 176. Sitzung, S. 642 ff.

3) Vgl. hierzu ausführlich oben S. 38, 39 ff.

4) Vgl. hierzu ausführlich oben S. 38, 45 ff.

5) Vgl. hierzu ausführlich oben S. 38, 47 ff.

tenzbereich der Länder berühren, zu erörtern.

IV. Am 21. Dezember 1956 fand über dieses Thema eine erste Besprechung zwischen Senator Dr. Weber (Hamburg) und einem Landesstaatssekretär einerseits und Bundesminister v. Merkatz sowie Beamten des Auswärtigen Amts andererseits statt. Das Ergebnis dieser Besprechung war ein Kompromiß zwischen den divergierenden Meinungen von Bundesregierung und Länderregierungen. Er wurde niedergelegt in der sogenannten "Merkatz'schen Formel". Diese lautet:

> "Bei Entwürfen zu Vertragsabkommen mit auswärtigen Staaten soll über Materien, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen, insoweit vor Unterzeichnung des Abkommens ein Einverständnis mit den Ländern hergestellt werden."

V. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz in Wiesbaden am 28. 2./1. 3. 1957 stimmten die Ministerpräsidenten der Länder der "Merkatz'schen Formel" grundsätzlich zu. Sie stellten jedoch klar, daß sie unter "Unterzeichnung" nicht die Paraphierung, sondern die rechtsverbindliche Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages verstehen und schlugen daher eine dementsprechende Umformulierung der "Merkatz'schen Formel" vor [1].

Im Gegensatz zu den Ministerpräsidenten der Länder, stimmte die Bundesregierung dem Einigungsvorschlag des Bundesministers v. Merkatz nicht zu. Damit wurde die "Merkatz'sche Formel" hinfällig.

VI. Nach dieser mißglückten Verständigung lud Senator Dr. Weber (Hamburg) Vertreter der Staatskanzleien aller Bundesländer sowie Vertreter des Auswärtigen Amts zu einer Konferenz nach Lindau vom 23. - 25. Oktober 1957 ein. Auf dieser Konferenz der Staatskanzleien sollte ein erneuter Versuch unternommen werden, die Meinungsverschiedenheiten zwischen Bund und Ländern über den Umfang der Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz des Bundes auszuräumen.

Die Verhandlungen in Lindau brachten Übereinstimmung zwischen den Ländern darüber, daß die Bundeskompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge in gewissem Umfang erweitert werden könne. Dieses Entgegenkommen der Länder bezog sich vor allem auf drei internationale Vertragstypen, nämlich auf Konsularverträge, Schiffahrts-, Handels- und Niederlassungsverträge sowie auf Verträge, die den Beitritt der Bundesrepublik zu internationalen Organisationen betreffen. Soweit typischerweise in derartigen Verträgen Landeskompetenzen tangierende Vereinbarungen getroffen würden, sollten sie als durch die in Art. 73 Ziff. 1 und 5 sowie Art. 74 Ziff. 4 GG genannten Bundeskompetenzen gedeckt angesehen werden. Das allerdings nur, wenn die Landeskompetenzen tangierenden Bestimmungen Randbestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages darstellten

---

1) Daß mit "Unterzeichnung" nicht die Paraphierung gemeint ist, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit.

und nicht dessen Schwerpunkt bildeten.

Dieses Entgegenkommen der Länder hat seinen Niederschlag in Ziff. 2 der Lindauer Vereinbarung gefunden [1].

Im Hinblick auf Kulturabkommen, dem "Paradebeispiel" völkerrechtlicher Verträge des Bundes über Hoheitsbefugnisse der Länder, waren sich die Vertreter der Länder darüber einig, zu verlangen, daß der Bund stets vor Abschluß derartiger Abkommen die Zustimmung der Länder einzuholen habe. Die Form dieser Zustimmung habe sich nach den einschlägigen Vorschriften der verschiedenen Landesverfassungen zu richten.

Der Vertreter des Auswärtigen Amts, der zeitweise an den Verhandlungen in Lindau teilnahm, begrüßte das Entgegenkommen der Länder durch eine extensive Auslegung der Art. 73 Ziff. 1 und 5 sowie Art. 74 Ziff. 4 GG. Bezüglich der völkerrechtlichen Verträge des Bundes über ausschließliche Länderkompetenzen wies er auf die technischen Schwierigkeiten einer Beteiligung aller Länder an Verhandlungen über den Abschluß derartiger Verträge hin. Die Vertreter der Länder bestanden jedoch darauf, daß bei völkerrechtlichen Verträgen, durch die Länderbefugnisse in beträchtlichem Umfang tangiert würden, eine möglichst frühzeitige Information der Länder zu erfolgen habe. Sie erklärten sich bereit, dem Bund diese Informierung durch die Schaffung eines besonderen Gremiums zu erleichtern.

Das Ergebnis der Lindauer Besprechungen von Vertretern der Staatskanzleien der Länder fand seinen Niederschlag in den "Beschlüssen der Konferenz der Staatskanzleien in Lindau" [2].

VII. Schon kurz nach der Lindauer Konferenz fand am 14. 11. 1957 in Bonn eine Besprechung zwischen den Bundesministern v. Brentano und v. Merkatz sowie Beamten des Auswärtigen Amts einerseits, und den Ministerpräsidenten Dr. Müller (Baden-Württemberg), Zinn (Hessen), Hellwege (Niedersachsen) sowie Senator Dr. Weber (Hamburg) und weiteren Landesbeamten andererseits statt. Ziel dieser Besprechung war, endlich zu einer Verständigung über die zwischen Bundesregierung und Länderregierungen bestehenden Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Umfangs der Vertragsabschluß- und Transformationskompetenz des Bundes zu gelangen. Von Seiten des Bundes war ein Entwurf für eine Verständigung [3] ausgearbeitet und zu Beginn der Besprechung überreicht worden. Ebenso legten die Beauftragten der Länder einen Entwurf für eine Verständigung vor. Hierbei handelte es sich um eine von Hessen überarbeitete Fassung der Beschlüsse der Lindauer Konferenz [4]. Dieser Entwurf wurde von beiden Seiten zur Verhandlungsgrundlage gemacht.

---

1) Die Lindauer Vereinbarung ist zu finden im Anhang unten S. 185 ff.

2) Der Text dieser Beschlüsse findet sich im Anhang unten S. 181 ff.

3) Dieser Entwurf findet sich im Anhang unten S. 183 ff.

4) Siehe dazu unten Anhang S. 184 ff.

Am "hessischen" Entwurf wurden auf Wunsch der Vertreter der Bundesregierung folgende Änderungen vorgenommen:

1. Die Einfügung des Wortes "oder" zwischen Buchstabe a) und b) unter Ziffer 2.

Nach Ansicht der Vertreter der Bundesregierung sollte bei einem Vertrag, dessen Hauptbestimmungen zweifelsfrei unter Art. 73 Ziff. 1 und 5, Art. 74 Ziff. 4 GG fallen, und der einen typischen und allgemein üblichen Inhalt hat, nicht noch geprüft werden, ob die nach Auffassung der Länder in deren ausschließliche Kompetenzen eingreifenden Vertragsbestimmungen nur einen untergeordneten Bestandteil dieses Vertrages ausmachen. Vielmehr sollte es genügen, wenn solche Bestimmungen für derartige Verträge typisch seien. Eine obligatorische Prüfung der Vertragsbestimmungen auch an den in Ziffer 2 Buchst. b genannten Maßstäben würde das Entgegenkommen der Länder zu sehr einschränken. Nur wenn es sich um Bestimmungen handle, die für die unter Ziffer 2 Buchst. A-C genannten Verträge nicht typisch seien, sollte es für den Eintritt der in Ziffer 2 vorgesehenen Rechtsfolgen darauf ankommen, ob derartige Bestimmungen nur untergeordnete Bestandteile solcher Verträge darstellten oder nicht.

Die Ländervertreter konnten sich den Argumenten der Vertreter der Bundesregierung nicht entziehen und willigten in eine entsprechende Änderung ihres Verständigungsentwurfs ein.

2. Die Umformulierung der einleitenden Worte unter Ziffer 3 dahingehend, daß "beim Abschluß von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren .... wie folgt verfahren wird".

Durch diese Formulierung wollten die Vertreter der Bundesregierung klargestellt wissen, daß sie die Auffassung der Länder nicht teilen.

3. Die Vertreter der Bundesregierung erhoben auch Bedenken gegen die weite Fassung von Ziffer 3 Absatz 2, weil die im "hessischen" Entwurf vorgeschlagene Formulierung ("Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen ...") auch Verträge umfasse, in denen sich der Bund lediglich verpflichte, darauf hinzuwirken, daß in den Ländern bestimmte Maßnahmen ergriffen würden. Demgegenüber beharrten die Ländervertreter jedoch auf dem Standpunkt, daß bereits bei einer völkerrechtlichen Verpflichtung des Bundes, auf ein bestimmtes Verhalten der Länder hinzuwirken, die Interessen der Länder gravierend berührt würden, ihre Mitwirkung beim Abschluß entsprechender Verträge daher notwendig und dem Bund auch zuzumuten sei.

Diesen Standpunkt erkannten die Vertreter der Bundesregierung schließlich an.

Am Ende der Besprechung vom 14. November 1957 einigten sich die Vertreter der Bundesregierung und die Beauftragten der Länder auf einen "Entwurf für

eine Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes", wobei die Beteiligten ausdrücklich an ihren verschiedenen Rechtsauffassungen festhielten [1].

VIII. Am 19. Februar 1958 teilte der hessische Ministerpräsident dem Bundesminister des Auswärtigen mit, daß der Einigungsvorschlag vom 14. November 1957 die förmliche Zustimmung aller Landesregierungen gefunden habe. Der Ministerpräsident regte bei dieser Gelegenheit an, den Abschluß der Vereinbarung durch eine förmliche Unterzeichnung zu fixieren. Auf diesen Vorschlag ging die Bundesregierung jedoch nicht ein.

Am 25. April 1958 teilte der Bundesaußenminister dem hessischen Ministerpräsidenten mit, daß der Einigungsvorschlag zwischen Bund und Ländern vom 14. November 1957 auch von Seiten der Bundesregierung gebilligt worden sei.

Nach dem Ort seiner ursprünglichen Formulierung wird dieses Übereinkommen "Lindauer" Vereinbarung genannt.

2. Abschnitt

Die "Ständige Vertragskommission der Länder" (StVK), - das gemäß Ziffer 4 Buchst. b der Lindauer Vereinbarung zu bildende "Gremium"

I. DIE KONFERENZ DER STAATSKANZLEIEN DER LÄNDER IN BREMEN VOM 21. MÄRZ 1958

1. Bald nachdem die Landesregierungen der Lindauer Vereinbarung vom 14. November 1957 zugestimmt hatten, begannen Verhandlungen zwischen den Ländern, um das gemäß Ziffer 4 Buchst. b Lindauer Vereinbarung zu bildende "Ständige Gremium" zu konstituieren. Zu diesem Zweck wurde auf den 21. März 1958 eine Konferenz der Staatskanzleien aller Länder nach Bremen einberufen. Die auf der Bremer Konferenz erarbeiteten "Vorschläge" [2] bilden die "Verfassung" des nach der Lindauer Vereinbarung zu bildenden Ständigen Gremiums. Sie besagen im wesentlichen folgendes:

a. Die Aufgabe des Ständigen Gremiums als "Gesprächspartner" zwischen dem Auswärtigen Amt und den sonst zuständigen Fachressorts des Bundes einerseits und den Ländern andererseits ist in erster Linie, die Landesregierungen über die Vorhaben des Bundes und den jeweiligen Stand der Verhandlungen über die in

---

1) Dieser "Entwurf für eine Verständigung" ist identisch mit der Lindauer Vereinbarung.

2) Die Vorschläge finden sich unten im Anhang S. 187 ff.

Betracht kommenden Verträge zu unterrichten und umgekehrt die Auffassungen der Landesregierungen hierzu gegenüber dem Bund darzulegen. Bei Wahrnehmung dieser Aufgaben bringen die in das Ständige Gremium entsandten Vertreter der Länder nicht eine persönliche Auffassung oder die Meinung der Fachressorts des Landes, sondern die, - erforderlichenfalls koordinierte, - Auffassung der jeweiligen Landesregierung zum Ausdruck. Die Aufgabe des Ständigen Gremiums geht über die Einholung von Informationen hinaus. Eine sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben umfaßt auch den Ausgleich etwaiger gegensätzlicher Auffassungen der Beteiligten. Ferner soll das Ständige Gremium im Kontakt mit dem Auswärtigen Amt die für die Länder bei vertraglichen Vorhaben bedeutsamen Fragen herausarbeiten und damit eine gewisse Vorarbeit für die Behandlung dieser Fragen in den Ländern leisten.

b. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben soll das Ständige Gremium zahlenmäßig möglichst klein gehalten werden. Es soll daher von jedem Land nur ein ständiger Vertreter in das Gremium entsandt werden. Je nach Gestaltung der Tagesordnung können jedoch auch fachkundige Berater hinzugezogen werden.

c. Der Vorsitzende des Ständigen Gremiums soll aus dem Kreis der von den Ländern entsandten ständigen Vertretern ernannt werden; dies soll, zur Wahrung der Kontinuität, auf unbestimmte Zeit geschehen.

d. Die laufenden Geschäfte des Ständigen Gremiums sollen an der Dienststelle des Vorsitzenden geführt werden.

e. In Zukunft sollen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern völkerrechtliche Verträge nur noch mit dem Ständigen Gremium, nicht mehr mit anderen Landesgremien beraten werden.

2. Die Regierungen der Länder stimmten den Vorschlägen der Konferenz der Staatskanzleien in Bremen zu. Durch Übereinkunft der Ministerpräsidenten wurde zum Vorsitzenden des Ständigen Gremiums der Bevollmächtigte des Freistaates Bayern beim Bund und zum stellvertretenden Vorsitzenden der Bevollmächtigte der Freien und Hansestadt Hamburg bei der Bundesregierung bestimmt.

Zu ständigen Vertretern ernannten die Landesregierungen bisher stets die Bevollmächtigten ihrer Länder beim Bund. Tatsächlich wird die sachliche Arbeit jedoch von den ständigen Stellvertretern geleistet. Diese sind in der Regel die zuständigen Referenten in den Vertretungen der Länder beim Bund.

Das in der Lindauer Vereinbarung vorgesehene und auf der Bremer Konferenz ausgestaltete Ständige Gremium konstituierte sich am 16. Juli 1958 in Bonn und gab sich die Bezeichnung "Ständige Vertragskommission der Länder".

II. DIE ARBEITSWEISE DER STÄNDIGEN VERTRAGSKOMMISSION

Der größte Teil aller bisher von der StVK behandelten völkerrechtlichen Verträge sind zwei- und mehrseitige Kulturabkommen [1]. Nach Auffassung der Länder sind es vor allem diese Verträge, die ausschließliche Kompetenzen der Länder tangierten und deren völkerrechtlich verbindlicher Abschluß daher des vorherigen Einverständnisses der Länder bedarf - Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung. Am Beispiel des Abschlusses von Kulturabkommen soll daher auch das Verfahren dargestellt werden, nach welchem die StVK in der Praxis verfährt [2]. Dieses Verfahren ist in keiner Geschäftsordnung niedergelegt, - eine solche hat sich die Ständige Vertragskommission nicht gegeben. Es hat sich im Laufe der Jahre aus der praktischen Arbeit entwickelt:

Beabsichtigt die Bundesregierung mit einem auswärtigen Staat ein Kulturabkommen abzuschließen [3], so benachrichtigt das Auswärtige Amt, - regelmäßig das federführende Ministerium, - die Ständige Vertragskommission von diesem Vorhaben. Ist, - in der Regel von der zuständigen deutschen Botschaft, - mit dem auswärtigen Partner ein gemeinsamer Vertragsentwurf ausgearbeitet worden, so wird dieser der StVK übersandt. Der Vorsitzende leitet den Entwurf an die Mitglieder weiter. Gleichzeitig wird eine fachliche Stellungnahme der Ständigen Konferenz der Kultusminister eingeholt [4]. Nach Eingang dieser Stellungnahme berät die StVK über den Vertragsentwurf, wobei die Vertreter der Länder jeweils die bereits koordinierte Meinung ihrer Regierung vortragen. Noch

---

1) Bis zum 1. Februar 1968 trat die Ständige Vertragskommission insgesamt 61 mal zusammen; es wurden über 60 völkerrechtliche Verträge beraten, die Mehrzahl Kulturabkommen.

2) Bei Verträgen des Bundes, welche wesentliche Interessen der Länder berühren (Ziffer 4 Buchst. a Lindauer Vereinbarung), wird die StVK über den Gang der Verhandlungen ebenfalls unterrichtet. Sie pflegt dann dem Auswärtigen Amt die Kenntnisnahme zu bestätigen und u. U. Wünsche zu äußern. Da zu derartigen Verträgen die Länder ihr Einverständnis nicht erklären müssen, sind die Möglichkeiten der StVK, den Vertragsinhalt mitzugestalten, jedoch gering.

3) Derartigen Verhandlungen wird von Seiten der Bundesrepublik stets der Musterentwurf eines Kulturabkommens zu Grunde gelegt (Text s. unten Anhang S. 176). Dieser Musterentwurf wurde in der Zeit von April 1960 bis November 1961 gemeinsam vom Auswärtigen Amt und der StVK ausgearbeitet.

4) Die Beteiligung der Kultusministerkonferenz, - die Stellungnahme wird von ihrem Sekretariat ausgearbeitet, - hat sich als sehr nützlich erwiesen, da das Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister über Informationen über das Kulturwesen fast aller Länder der Erde verfügt.

vorhandene Unterschiede zwischen den Auffassungen der Länder, - in der Regel sind sie nur gering, - werden ausgeglichen. Die so gebildete koordinierte Auffassung aller Landesregierungen wird dem Auswärtigen Amt vom Vorsitzenden der StVK übermittelt.

Da im Laufe der Verhandlungen mit auswärtigen Partnern häufig noch Änderungen des Vertragsentwurfs erforderlich werden, und diese Änderungen jeweils mit den Ländern wieder diskutiert werden müssen, wiederholt sich die Bildung einer koordinierten Meinung innerhalb der Landesregierungen und innerhalb der Ständigen Vertragskommission sowie deren Zusammenspiel mit dem Auswärtigen Amt in der Regel einige Male, bis die StVK zwischen dem Bund und den Ländern ein Einvernehmen über den Wortlaut des vom Bund abzuschließenden Abkommens hergestellt hat.

Ist dies geschehen, empfiehlt die StVK den einzelnen Landesregierungen, ihr Einverständnis mit der Unterzeichnung des Abkommens zu erklären. Diese Einverständniserklärungen ermöglichen der Bundesregierung eine verbindliche Fixierung des Vertragstextes ohne befürchten zu müssen, daß der Text von den Ländern nicht akzeptiert wird.

Der Vorsitzende der Ständigen Vertragskommission teilt dem Auswärtigen Amt mit, daß die Kommission den Landesregierungen empfohlen habe, ihre Einverständnisse mit der Unterzeichnung des Abkommens zu erklären. Gleichzeitig bittet der Vorsitzende um Übermittlung des unterzeichneten Abkommens.

Die Landesregierungen erklären ihr jeweiliges Einverständnis unmittelbar gegenüber dem Auswärtigen Amt in einem förmlichen Schreiben.

Ist das Kulturabkommen unterzeichnet und liegt sein endgültiger Wortlaut der StVK vor, so empfiehlt diese, wenn sich der unterzeichnete Text von dem mit dem Auswärtigen Amt ausgehandelten nicht oder nur unwesentlich unterscheidet, den Landesregierungen, sich auch mit der Ratifikation des Abkommens einverstanden zu erklären (Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung). Auch von dieser Empfehlung der StVK wird dem Auswärtigen Amt durch ihren Vorsitzenden Mitteilung gemacht.

Die Erklärungen ihres Einverständnisses mit der Ratifikation geben die jeweils zur Vertretung nach außen befugten Landesorgane in offiziellen Schreiben unmittelbar gegenüber dem Auswärtigen Amt ab. Erst nachdem die Einverständniserklärungen aller Länder vorliegen, kann der Bundespräsident das Kulturabkommen ratifizieren (Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung) [1].

---

1) Zur Ständigen Vertragskommission und ihrer Arbeit vgl. auch Glum, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, S. 131/132; Hirsch, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 84 f; Mühlenhöver, Die bilateralen Kulturabkommen der Bundesrepublik, Bulletin vom 18. 10. 1960, Nr. 196, S. 1892.

Bis zur völkerrechtlichen Verbindlichkeit eines Kulturabkommens werden also nach dem Regelverfahren der Ständigen Vertragskommission die Länderkabinette zweimal mit der Sache befaßt, einmal, um das Einverständnis des Landes mit der Unterzeichnung, und einmal, um es mit der Ratifikation zu beschließen. Von dieser Regel können die Länder jedoch abweichen. So erklärt die Regierung des Landes Baden-Württemberg zum Beispiel anstatt ihres Einverständnisses mit der Unterzeichnung eines Kulturabkommens, ihr Einverständnis mit dem Abschluß eines solchen. Eine so formulierte Erklärung bringt nach Meinung der Landesregierung sowohl ihr Einverständnis mit der Unterzeichnung als auch mit der Ratifikation zum Ausdruck [1].

III. DIE RECHTSNATUR DER STELLUNGNAHMEN, EMPFEHLUNGEN UND BESCHLÜSSE DER STÄNDIGEN VERTRAGSKOMMISSION DER LÄNDER

In den Beschlüssen der Konferenz der Staatskanzleien in Bremen vom 21. März 1958 wurde ausdrücklich festgestellt (unter A I Ziff. 2): "Die von den einzelnen Mitgliedern oder dem Vorsitzenden des Ständigen Gremiums gegenüber dem Bund abgegebenen Erklärungen binden die Landesregierungen rechtlich nicht, insbesondere nicht bezüglich der förmlichen Erklärung des Einverständnisses nach Ziffer 3 des Einigungsvorschlags vom 14. 11. 1957 und bezüglich der Stellungnahme im Bundesrat. Für eine Beschlußfassung im Wege der Abstimmung ist daher im Ständigen Gremium kein Raum."

1. Erklärungen gegenüber dem Auswärtigen Amt werden für die Ständige Vertragskommission von ihrem Vorsitzenden in Form von Stellungnahmen abgegeben. In solchen Stellungnahmen legt die Vertragskommission in Erfüllung ihrer Aufgabe als Gesprächspartner zwischen dem Auswärtigen Amt und den Ländern jenem gegenüber die koordinierte Auffassung der Länder dar. Es handelt sich hierbei um rein sachliche Mitteilungen, die durch spätere, anderslautende Stellungnahmen jederzeit widerrufen werden können. Für die einzelnen Länder verbindlich wird eine Stellungnahme der StVK erst, wenn sie in das der Bundesregierung gegenüber zu erklärende Einverständnis gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung einbezogen wurde.

In Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Bremer Konferenz sind die Stellungnahmen der StVK also als rechtlich unverbindlich anzusehen.

2. In den Beschlüssen der Bremer Konferenz wird nur ausgeführt, daß Erklärungen, die die Vertragskommission dem Bund gegenüber abgibt, die Landes-

---

1) Herrn Staatsanwalt Dr. Knittel von der Vertretung des Freistaates Bayern beim Bund möchte ich an dieser Stelle für die vielen wertvollen Hinweise zur Arbeit der Ständigen Vertragskommission sehr herzlich danken.

regierungen rechtlich nicht binden. Es ist jedoch auch zu fragen, ob kommissionsinterne Beschlüsse oder Erklärungen die Landesregierungen rechtlich binden oder nicht.

a. Empfehlungen

Die wichtigsten Erklärungen, die von der Vertragskommission abgegeben werden, sind die Empfehlungen an die Landesregierungen, das Einverständnis mit der Unterzeichnung bzw. Ratifikation eines Kulturabkommens zu erklären. Bewußt werden diese Erklärungen gegenüber den Landesregierungen als Empfehlungen bezeichnet. Schon die Bezeichnung soll die rechtliche Unverbindlichkeit dokumentieren. Eine Empfehlung der StVK an die Landesregierungen enthält die Mitteilung, daß die vorbereitend-koordinierenden Arbeiten im Hinblick auf ein bestimmtes Abkommen abgeschlossen seien. Ob sich die Landesregierungen dem erarbeiteten Ergebnis anschließen, steht in ihrem politischen Ermessen. Rechtlich wird ihre politische Willensbildung nicht präjudiziert oder gar vorweggenommen.

Eine tatsächlich-präjudizierende Wirkung auf die politische Willensbildung in den Länderkabinetten wird man den Empfehlungen der Ständigen Vertragskommission jedoch nicht absprechen können. Die Landesregierungen werden nur in ganz seltenen Fällen einer Empfehlung der StVK nicht nachkommen. Eine Befolgung liegt auch nahe, denn in einer Empfehlung finden sich in der Regel die Auffassungen aller Landesregierungen mit nur unerheblichen Abweichungen wieder.

Aus der Arbeit der Vertragskommission wurde mir kein Fall bekannt, in dem eine Landesregierung einer Empfehlung nicht Folge geleistet hätte. Angesichts dieser eindeutigen Sach- und Rechtslage, bedarf die Rechtsnatur der Empfehlungen der Vertragskommission keiner weiteren Untersuchung.

b. Beschlüsse

In den Beschlüssen der Bremer Konferenz heißt es, daß für eine Beschlußfassung im Wege der Abstimmung in dem Ständigen Gremium kein Raum sei [1]. Die Praxis der Vertragskommission zeigt, daß sehr wohl "Beschlüsse" gefaßt werden. Hierbei handelt es sich jedoch nur um einen terminus technicus, wie die Anlässe zeigen, an denen "Beschlüsse" gefaßt werden: Immer dann, wenn dem Auswärtigen Amt gegenüber eine Stellungnahme abgegeben werden soll, wird diese vorher in der StVK "beschlossen". Derartige "Beschlüsse" innerhalb der Vertragskommission haben also ausschließlich verfahrensmäßig-feststellenden Charakter. Rechtliche Bedeutung ist ihnen nicht zuzumessen.

Als Ergebnis kann somit festgehalten werden, daß in Übereinstimmung mit den Beschlüssen der Bremer Konferenz, sämtliche Erklärungen, die der Vorsitzende der Vertragskommission für diese entweder gegenüber der Bundesregierung oder gegenüber den Landesregierungen abgibt, als rechtlich unverbindlich anzusehen sind.

---

1) Unter Buchst. A I Ziff. 2.

II. KAPITEL
Die Rechtsnatur der Lindauer Vereinbarung

1. Abschnitt
Die Zulässigkeit vertraglicher und nicht-vertraglicher Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik

I. DIE ZULÄSSIGKEIT VERTRAGLICHER VEREINBARUNGEN

1. Das Recht der Länder, untereinander in vertragliche Beziehungen zu treten, ist eine bundesstaatliche Selbstverständlichkeit [1], auch wenn es im Grundgesetz expressis verbis keinen Ausdruck findet. Dieses Recht beruht letztlich auf dem Staatscharakter der Länder [2]. Nicht ganz so selbstverständlich dagegen sind vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat [3].

Ausgehend von Art. 78 RV, wonach die Kompetenz-Kompetenz dem Reich zugewiesen war, wurde zum Beispiel für die Reichsverfassung von 1871 die Meinung vertreten, daß vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten ausgeschlossen seien [4]. Zwischen diesen Hoheitsträgern bestehe stets ein Über-Unterordnungsverhältnis [5]. Die ausschließlichen Hoheitsbefugnisse der Gliedstaaten lägen stets "unter dem Schatten der Kompetenz-Kompetenz des Reiches" [6], so daß der Wirkungskreis der Reichsgewalt den Wirkungskreis der Gliedstaatsgewalten mitumfasse [7]. Für vertragliche Beziehungen als Aus-

---

1) So Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 2; ebenso Merck, VVdStRL Heft 19, S. 135 (Aussprache); i. ü. die ganz h. L., vgl. etwa Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 11 und die Hinweise bei Hirschmüller, Konferenzen, S. 56 ff, wo sich auch Ausführungen zu den staatsrechtlichen Voraussetzungen dieser "Selbstverständlichkeit" finden.

2) Vgl. Hirschmüller, a. a. O., S. 57.

3) So auch Neuber, Vollziehungsgemeinschaften, S. 66.

4) So vor allem Max Wenzel, Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung, S. 24 f; in der Tendenz auch Haenel, Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, in: Studien I, S. 33.

5) Wenzel, a. a. O., S. 24; Ficker, a. a. O., S. 3.

6) Ficker, a. a. O., S. 3.

7) Wenzel, a. a. O., S. 25.

druck der Gleichordnung zwischen dem Reich und den Ländern sei daher kein Raum [1].

2. Gegen diese Lehre wurde mit Recht eingewendet, daß der Gesamtstaat seine Kompetenz-Kompetenz zur Durchsetzung seiner Ziele den Gliedstaaten gegenüber zwar einsetzen könne, aber nicht einsetzen müsse. Zur Erfüllung seiner Aufgaben sei er den Gliedstaaten gegenüber nicht auf das Mittel des verfassungsändernden Gesetzesbefehls beschränkt. Dieses werde sich im Gegenteil in der Regel als zu grobes Geschütz erweisen, um Regelungen zwischen dem Reich und unter Umständen nur einem Gliedstaat zu treffen. In solchen Fällen seien allein vertragliche Vereinbarungen das geeignete Mittel, um den gewünschten Zweck zu erreichen [2].

Weiterhin wurde der der oben skizzierten Meinung immanente Vertragsbegriff kritisiert, m. E. ebenfalls zu Recht. Nach der auch im öffentlichen Recht maßgeblichen [3] Begriffsbestimmung des Zivilrechts, ist Voraussetzung für den Abschluß eines Vertrages das Vorliegen inhaltlich korrespondierender Willenserklärungen der Parteien, die innerhalb einer für beide Kontrahenten verbindlichen Rechtsordnung abgegeben wurden [4]. Die gemeinsam für Bund und Länder verbindliche Rechtsordnung ist der Gesamtbereich des innerdeutschen Verfassungsrechts [5]. Permanente Gleichordnung der Parteien in jeder Beziehung ist einem

---

1) Diesen Schluß zieht Wenzel, a. a. O., S. 25 ausdrücklich. Für ihn ist eine Willenserklärung des Reichs gegenüber den Ländern stets ein "einseitiger Akt".

2) Vgl. hierzu Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 482; Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 4/5; Giese, Staatsverträge, S. 60.

3) Allgemeine Auffassung, - vgl. etwa Salzwedel, Grenzen der Zulässigkeit, S. 29 ff; Kölble, DöV 1960, S. 650 ff (651 FN 12).

4) Lehmann, Allgemeiner Teil, § 25 I 2 a (S. 140); Enneccerus-Nipperdey, Allgemeiner Teil, S. 985 ff.

5) Über die Frage, in welche Rechtsordnung Verträge zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat einzuordnen sind, besteht auch heute noch keine Einigkeit!
Für die Verfassung von 1871 wurde zunächst die Ansicht vertreten, auf derartige Verträge finde Völkerrecht Anwendung, - so z. B. Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reichs, S. 29 f; Proebst, Hirth's Annalen 1882, S. 259; G. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 307; ders., System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 303 f.
Bereits von Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 185 ff wurde diese Lehre bekämpft mit dem Argument, Völkerrecht könne nur zwischen gleichgeordneten Rechtssubjekten gelten, Gesamtstaat und Gliedstaaten eines Bun-

Vertrag als solchem nicht wesentlich, wenn sie auch die Regel sein wird. Entscheidend ist allein, daß sich die Parteien beim Vertragsschluß gleichgeordnet gegenüberstehen [1]. Daß der Bund zu einer solchen Gleichordnung bereit ist, beweist die Tatsache, daß er sich den Ländern gegenüber zu einer vertraglichen Regelung gewisser Aufgaben bereitfindet. Ein weiterer Beweis dafür, daß die permanente Gleichordnung der Partner keine Voraussetzung für einen Vertragsschluß ist, sind die sogenannten öffentlich-rechtlichen Verträge, die man in der Verwaltungspraxis häufig antrifft, und die von Rechtsprechung und Literatur einhellig anerkannt werden [2].

Fortsetzung der FN 5 von S. 101:

desstaates ständen jedoch in einem Über-Unterordnungsverhältnis zueinander; für deren Rechtsbeziehungen gelte das an die Gesamtstaatsverfassung anknüpfende Staatsrecht.

Der Meinung Triepels folgt die h. L. unter der Weimarer RV, - vgl. etwa Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 23; Neuber, Vollziehungsgemeinschaften, S. 24; Anschütz, HdbDStR Bd. 1, S. 298; Häntzschel, Der Konflikt Reich-Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse, AöR 20 (NF), S. 384 ff (406); Giese, Die Vertretung Preußens im Verwaltungsrat der Deutschen Reichsbahngesellschaft, DJZ 1926, Sp. 1453.

Unter dem Grundgesetz werden die Bund-Länder Beziehungen z. T. wieder als völkerrechtlicher Natur angesehen. So vertritt Krüger, Kaufmann-Festschrift 1950, S. 239 ff die Ansicht, daß es im Bund-Länder Verhältnis Bereiche der Gleichordnung gebe, für deren vertragliche Regelungen die Vorschriften des Völkerrechts Anwendung fänden. Nach der heute h. M. jedoch, richten sich die vertraglichen Bund-Länder Beziehungen nach staatsrechtlichen Vorschriften. Das wird zu Recht aus der staatsrechtlichen Natur der Staatenverbindung Bundesstaat gefolgert, - vgl. etwa v. Mangoldt-Klein, Art. 20 Anm. III 3 d (S. 591/592); Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 13; ders. DöV 1957, S. 644 ff (648); Giese, Staatsverträge, S. 92/93; Hirschmüller, Konferenzen, S. 54/55; Kölble, DöV 1960, S. 650 ff (654); BVerfGE 4, S. 250 ff (276); 6, S. 306 ff (366).

Im Falle einer Lücke im innerdeutschen Verfassungsrecht wird man es jedoch als zulässig ansehen müssen, dieses für die Bund-Länder Beziehungen durch eine entsprechende Anwendung völkerrechtlicher Vorschriften zu ergänzen, - so auch Hirschmüller, Konferenzen, S. 53.

1) Salzwedel, Grenzen der Zulässigkeit, S. 40.

2) Vgl. etwa OVG Münster, DöV 1960, S. 798; BGH NJW 1961, S 73; Salzwedel, Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages, Stern, Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, VerwArch Bd. 49 (1958), S. 106 ff; Giese, Staatsverträge, S. 61; Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, S. 249 ff.

Nachdem die Einwände gegen die Zulässigkeit vertraglicher Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten im Bundesstaat entkräftet worden waren, wurde die Möglichkeit und Zulässigkeit derartiger Vertragsbeziehungen allgemein anerkannt [1] [2].

II. DIE ZULÄSSIGKEIT RECHTLICH UNVERBINDLICHER VEREINBARUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

Neben rechtlich bindenden vertraglichen Beziehungen zwischen Bund und Ländern kennt das deutsche Staatsrecht auch rechtlich unverbindliche, nur politisch-moralisch verpflichtende Übereinkommen zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten. Derartige Übereinkommen werden "rein politische Vereinbarungen" [3], "politische Versprechen" [4], "feierliche Versprechen" [5], oder, in Anlehnung

---

1) So schon Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 7 m. w. N. für das ältere Schrifttum; vgl. auch BVerfGE 1, S. 299 ff (307); 351 ff (361); Maunz-Dürig, Art. 20 Randnr. 18; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 (S. 408 ff); Kölble, DöV 1960, S. 650 ff (655). Vgl. auch Grawert, Verwaltungsabkommen, S. 135.

2) Einer besonderen positivrechtlichen Grundlage oder einer ausdrücklichen Ermächtigung bedürfen Bund-Länder Verträge nicht, - vgl. Giese, Staatsverträge, S. 59; den letzten Geltungsgrund für derartige Verträge wird man im föderalistischen System der Bundesrepublik und dem Grundsatz der Bundestreue zu sehen haben, - vgl. Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR Bd. 88 (1963), S. 292; Kölble, DöV 1960, S. 650 ff (654/5). Die vom Grundgesetz zwingend festgelegte Verteilung der Kompetenzen auf die beiden Teilordnungen, und die tatsächlichen und politischen Schwierigkeiten, diese Verteilung den Sachanforderungen entsprechend neu zu gestalten, zwingen zur Kooperation. Aus der Verpflichtung zu bundes- bzw. ländertreuem Verhalten, erwächst Bund und Ländern m. E. ein Anspruch gegenüber der jeweils anderen Teilordnung auf Mitwirkung bei der Bewältigung kompetenzüberschreitender Aufgaben. Dieser Anspruch wird regelmäßig nur durch den Abschluß eines Vertrages realisiert werden können. Über welche Verfassungsmaterien vertraglich verfügt werden darf, kann nur für den konkreten Einzelfall an Hand einer verfassungsrechtlichen Dispositivnorm festgestellt werden, - vgl. dazu unten S. 133 ff

3) So Häntzschel, AöR 20 (1931), S. 384 ff (397).

4) Giese, Staatsverträge, S. 66.

5) BVerfGE 4, S. 281.

an das Völkerrecht, "gentlemen's agreements" [1] genannt. Der letztgenannte Ausdruck soll im folgenden für rechtlich unverbindliche Übereinkommen zwischen Bund und Ländern gebraucht werden.

Die Zulässigkeit von gentlemen's agreements im Bund-Länder Verhältnis läßt sich m.E. zwanglos durch ein argumentum a fortiori begründen: Sind schon rechtlich verbindliche, in letzter Konsequenz also einklagbare, Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zulässig, dann müssen auch rechtlich unverbindliche Vereinbarungen erlaubt sein [2].

2. Abschnitt
Die Lindauer Vereinbarung - ein gentlemen's agreement zwischen Bund und Ländern?

I. CHARAKTERISTISCHE MERKMALE EINES GENTLEMEN'S AGREEMENT

1. Die Rechtsfigur des gentlemen's agreement spielt in so verschiedenen Normkreisen wie dem Völkerrecht [3], dem Zivilrecht [4] und dem Bundesstaats-

---

1) Giese, a.a.O., S. 66.

2) Die Zulässigkeit derartiger rechtlich unverbindlicher, nur politisch-moralisch verpflichtender Übereinkommen wird allgemein anerkannt, - vgl. etwa Häntzschel, a.a.O., S. 397 f; Gutachten des OVG Thüringen vom 17.4.1930 zum Konflikt Reich-Thüringen über die Polizeikostenzuschüsse, wiedergegeben bei Koellreutter, AöR Bd. 20 (1931), S. 77 ff; Giese, Staatsverträge, S. 66 f; Kölble, DöV 1960, S. 650; Menzel, VVdStRL Heft 19, S. 142 (Aussprache); Knoke, Kultusministerkonferenz, S. 68 ff; BVerfGE 4, S. 250 ff (281).

3) Vgl. hierzu v. Haeften, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1, S. 659/660; Wengler, Völkerrecht Bd. 1, S. 282 mit Hinweisen auf den Ursprung der Rechtsfigur des gentlemen's agreement im Fürstenvölkerrecht des 16. und 17. Jahrhunderts, wo völkerrechtliche Bindungen nur den die Staaten verkörpernden Fürsten zuzurechnen waren; v.d. Heydte, Völkerrecht, Bd. 1, S. 72.

4) Zur Funktion des gentlemen's agreement im Zivilrecht vgl Reuss, AcP Bd. 154 (1955), S. 485 ff; besondere Bedeutung erlangte das gentlemen's agreement zur Umgehung kartellrechtlicher Vorschriften. - vgl. hierzu Honold, Das gentlemen's agreement und seine Bedeutung im Kartellrecht, insbesondere S. 37 ff; Ruge, WuW 1963, S. 698 ff (701 f).

recht [1] eine Rolle.

Ein gentlemen's agreement ist eine Absprache auf Vertrauensbasis, aus der sich keine Rechtsbindungen ergeben [2]. Die persönliche Ehrenhaftigkeit der beteiligten "gentlemen" ist Unterpfand genug für die Erfüllung und Einhaltung einer getroffenen Übereinkunft [3]. Auf Grund dieses, zwischen den Beteiligten bestehenden Vertrauensverhältnisses [4], besitzen beim Abschluß eines gentlemen's agreement die Partner nicht die Absicht, sich rechtlich, also mit der Folge einer möglichen Einklagbarkeit, zu binden; sie wollen sich nur persönlich-moralisch verpflichten.

Der fehlende Rechtsbindungswille der Partner beim Abschluß ist also das hervorragende Merkmal eines gentlemen's agreement [5].

---

1) Vgl. etwa den Streit zwischen dem Reich und Sachsen über die Rechtsverbindlichkeit eines Übereinkommens aus dem Jahre 1919, wonach mit dem Übergang der Zoll-, Steuer- und Eisenbahnverwaltungen von den Ländern auf das Reich auch die Pensionsetats der Länder mit übernommen wurden, - RGZ 120, Anhang S. 1 ff.
Oder den Konflikt zwischen Thüringen und dem Reich wegen der sog. Polizeikostenzuschüsse. Hierbei ging der Streit vor allem um die Rechtsnatur der "Grundsätze für die Gewährung eines Reichszuschusses für polizeiliche Zwecke". Thüringen vertrat auf Grund eines Rechtsgutachtens des OVG Thüringen vom 17. 4. 1930, abgedruckt in AöR Bd. 20 (1931), S. 77 ff, die Auffassung, diese Grundsätze hätten rechtsverbindlichen Charakter, während das Reich auf ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit bestand, - vgl. Häntzschel, AöR Bd. 20 (1931), S. 384 ff (406 f).
Oder BVerfGE 1, S. 299 ff. Hier war zwischen Bayern und dem Bund die Rechtsnatur der sog. "Düsseldorfer Übereinkunft" im Streit. Das Gericht hielt die "Düsseldorfer Übereinkunft" vom 23./24. 11. 1950 für rechtlich nicht verbindlich (a. a. O., S. 308).
Schließlich die Entscheidung im Lippischen Schulstreit - BVerfGE 4, S. 250 ff. Hier wurde vom Bundesverfassungsgericht den zwischen dem Lippischen Landespräsidenten und dem Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen im Jahre 1947 vereinbarten Richtlinien (vgl. dazu BVerfGE 3, S. 269 ff) über die Eingliederung des Landes Lippe in das Land Nordrhein-Westfalen die rechtliche Verbindlichkeit abgesprochen
2) Vgl. Reuss, AcP Bd. 154 (1955), S. 485 ff (489).
3) Vgl. Giese, Staatsverträge, S. 66.
4) Siehe die Hinweise auf die Notwendigkeit eines solchen Vertrauensverhältnisses bei v. Haeften, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1, S. 659 und bei Häntzschel, AöR Bd. 20 (1931), S. 384 ff (401).
5) So die ganz h. M. in Literatur und Rechtsprechung. - vgl. etwa Giese, Staats-

2. Der mangelnde Rechtsbindungswille der Partner kommt in der Regel durch eine betonte Zurückhaltung in der Form des Abschlusses eines gentlemen's agreement zum Ausdruck [1]. Entweder wird es nur mündlich abgeschlossen, oder es wird zwar schriftlich in einem Protokoll, Briefwechsel oder einer gemeinsamen Erklärung der Partner fixiert, hierbei jedoch jede, sonst im staats- oder völkerrechtlichen Verkehr übliche Solennität vermieden. Der Abschluß eines gentlemen's agreement im Staats- oder Völkerrecht kommt in der Regel weder in den Parlamenten noch in den Kabinetten der Beteiligten zur Sprache.

Als charakteristische Merkmale eines gentlemen's agreement können also bezeichnet werden der mangelnde Rechtsbindungswille der beteiligten Partner, und eine Form des Abschlusses, die jede Ähnlichkeit mit dem Abschluß rechtsverbindlicher Verträge vermeidet.

II. DAS FEHLEN DER CHARAKTERISTISCHEN MERKMALE EINES GENTLEMEN'S AGREEMENT BEI DER LINDAUER VEREINBARUNG

1. Die Form des Abschlusses

Wie ausgeführt [2], gingen dem Wirksamwerden der Lindauer Vereinbarung langwierige Verhandlungen und Gespräche der Länder untereinander sowie zwischen Bund und Ländern voraus. Ihre endgültige Fassung erhielt die Vereinbarung in dem Gespräch zwischen Vertretern des Bundes und der Länder am 14. November 1957.

Schon die Bezeichnung der erarbeiteten Vorschläge als "Entwurf für eine Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder" läßt die Vermutung zu, daß nach Meinung der Beteiligten dieser Entwurf, um wirksam zu werden, noch einer wie auch immer gearteten Sanktionierung bedurfte.

Diese Vermutung wird für die Länder dadurch bestätigt, daß sämtliche Mi-

---

Fortsetzung der FN 5 von S. 105:

verträge, S. 68; Hirschmüller, Konferenzen, S. 125; v. d. Heydte, Völkerrecht Bd. 1, S. 72; v. Haeften, a. a. O., S. 659; Reuss, a. a. O., S. 485 m. w. N.; BGH MDR 1964, S. 570; BVerfGE 1, S. 299 ff (308); Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 300.

1) Vgl. hierzu BVerfGE 1, S. 299 ff (308); zur Bedeutung der Abschlußmodalitäten bei Staatsverträgen auch der STGH des Deutschen Reichs, RGZ 120, Anhang S. 12/13.

2) Vgl. oben S. 89 ff.

nisterpräsidenten in Schreiben an den hessischen Ministerpräsidenten [1] dem Entwurf vom 14. November 1957 zustimmten [2]. Erst nach dieser allseitigen Zustimmung teilte der hessische Ministerpräsident als Wortführer aller Ministerpräsidenten dem Bundesminister des Auswärtigen in einem Schreiben vom 19. Februar 1958 [3] mit, daß dem Wirksamwerden der Lindauer Vereinbarung von Seiten der Länder keine Hindernisse mehr entgegenstünden.

Ebenso förmlich verfuhr der Bundesaußenminister, indem er durch Schreiben vom 25. April 1958 [4] dem hessischen Ministerpräsidenten mitteilte, daß der Einigungsvorschlag vom 14. November 1957 auch von Seiten der Bundesregierung gebilligt worden sei [5].

Bereits vorher hatte die Bundesregierung in ihrem Bulletin vom 16. November 1957 mitgeteilt, daß über die Vertragsschließungskompetenz des Bundes mit den Ländern Übereinstimmung erzielt worden sei [6].

Welche Bedeutung die Länder der Lindauer Vereinbarung zulegten, und wie sie versuchten, dieser Bedeutung bereits im Abschlußverfahren Ausdruck zu verleihen, geht ebenfalls aus dem Brief des hessischen Ministerpräsidenten vom 19. Februar 1958 an den Bundesaußenminister hervor. Hier wurde vorgeschlagen, den Abschluß der Vereinbarung durch eine förmliche Unterzeichnung zu fixieren, wobei sich der hessische Ministerpräsident auch mit einer Unterzeichnung im Umlaufverfahren einverstanden erklärte. Auf diesen Vorschlag ging die Bundesregierung jedoch nicht ein.

Diese Tatsachen zeigen, daß beim Abschluß der Lindauer Vereinbarung weder von den Ländern noch vom Bund die beim Abschluß eines gentlemen's agreement übliche Zurückhaltung in der Form geübt wurde. Im Gegenteil! Die Förmlichkeit des Verfahrens mit Beteiligung der Regierungen auf beiden Seiten und offiziellem Briefwechsel muß als erstes Indiz dafür angesehen werden, daß die Lindauer Vereinbarung nicht als gentlemen's agreement, sondern als rechtlich verbindliches Übereinkommen zu qualifizieren ist.

---

1) Dieser war zu jener Zeit Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz.

2) Diesen Zustimmungserklärungen waren Beratungen in den Länderkabinetten vorausgegangen.

3) Vgl. oben S. 94.

4) Vgl. oben S. 94.

5) In dem Rechtsstreit zwischen Sachsen und dem Reich über die Verpflichtung des Reichs zur Aufbesserung der Bezüge der Altersversorgungsberechtigten, sah der STGH die Zustimmung des Reichskabinetts zu dem im Streit befindlichen Abkommen als Beweis für dessen Rechtsverbindlichkeit an, -RGZ 120 Anhang S. 13; ähnlich auch BVerfGE 1, S. 299 ff (308).

6) Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 16. November 1957, Nr. 214, S. 1966.

2. Der Rechtsbindungswille von Bund und Ländern beim Abschluß der Lindauer Vereinbarung

Als eindeutiger Hinweis auf einen Rechtsbindungswillen von Bund und Ländern beim Abschluß der Vereinbarung wäre eine Formulierung etwa derart anzusehen, daß Bund und Länder sich "verpflichten", beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge ein bestimmtes Verfahren zu beobachten. Einen solchen deutlichen Hinweis enthält die Lindauer Vereinbarung nicht. Mit dieser Feststellung kann man sich jedoch nicht begnügen. Fehlen ausdrückliche Hinweise auf den Rechtsbindungswillen der Partner, so muß aus den tatsächlichen Umständen beim Abschluß der fraglichen Vereinbarung das Vorhandensein oder Fehlen dieses Willens ermittelt werden [1]. Die Rechtsprechung hat zur Ermittlung des Rechtsbindungswillens einige Kriterien herausgearbeitet: Einmal wird auf den Wortlaut der fraglichen Vereinbarung abgestellt [2]. Sodann ist die beiderseitige Interessenlage zu beachten und zu untersuchen, ob die Partner wechselseitige Verpflichtungen übernommen haben [3]. Weiterhin ist die nachträgliche Behandlung eines Übereinkommens durch die Beteiligten zu betrachten [4] und schließlich gibt auch die Form des Abschlusses gewisse Hinweise [5].

a. Der Wortlaut der Lindauer Vereinbarung

Wie erwähnt, ist der Lindauer Vereinbarung expressis verbis keine Verpflichtung der Partner zur Einhaltung des vorgesehenen Verfahrens beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes zu entnehmen. Beachtung verdienen jedoch:

aa. Die Formulierungen unter Ziffer 3 und 4. Unter Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung heißt es, daß beim Abschluß von Kulturabkommen wie folgt verfahren wird. Hierdurch bringen beide Partner zum Ausdruck, daß in Zukunft nur noch wie vorgeschlagen verfahren werden darf, ein Abweichen von dieser Verfahrensweise als für jeden Partner unzulässig anzusehen ist.

Weiter heißt es unter Ziffer 3, daß vor dem Abschluß völkerrechtlicher

---

1) Vgl. Hirschmüller, Konferenzen, S. 122; auf die allgemeinen Auslegungsregeln zur Ermittlung des Rechtsbindungswillens verweist BGH MDR 1964, S. 570.

2) OVG Thüringen, Gutachten, AöR Bd. 20 (1931), S. 77 ff (78); vgl. auch BVerfGE 1, S. 351 ff (361).

3) STGH des Deutschen Reichs, RGZ 120, Anhang S. 1 ff (12); OVG Thüringen, a. a. O., S. 78.

4) BVerfGE 1, S. 299 ff (309).

5) Vgl. oben S. 107 FN 6.

Verträge, die auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder [1] eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen, das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden soll. Ein "Sollen" ist zwar kein ausdrückliches "Müssen", aber es wird diesem sowohl im Sprachgebrauch als auch in der Sprachwissenschaft [2] stark angenähert. Wird ein "Können" als Ausdruck rechtlichen Freibleibens anzusehen sein, so bringt ein "Sollen" regelmäßig, vor allem in der Gesetzessprache, ein "Müssen" zum Ausdruck.

Die beiden Formulierungen unter Ziffer 3 sprechen also dafür, daß in Zukunft beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund die Länder der Lindauer Vereinbarung gemäß beteiligt werden müssen. Eine solche zwingende Verpflichtung legt es nahe, auf einen auch rechtlichen Bindungswillen bei Bund und Ländern beim Abschluß der Vereinbarung zu schließen.

bb. Diese Annahme wird bestätigt durch die Formulierung unter Ziffer 4: "Es wird weiter vereinbart ...". Daraus ist einmal zu folgern, daß auch die Regelungen unter Ziffer 1-3 als vereinbart angesehen werden ("weiter"). Sodann, daß die Partner den Entwurf für eine Verständigung als Entwurf für eine Vereinbarung ansehen. Die vorsichtige Zurückhaltung in der Formulierung der Überschrift der Lindauer Vereinbarung steht hier im Widerspruch zur Formulierung des Textes. Zur Auslegung ist jedoch primär und vor allem der Text heranzuziehen.

Das in der Formulierung unter Ziffer 4 zum Ausdruck kommende "Vereinbarungsmoment" [3] ist angesichts der Bedeutung der Worte "Vereinbarung" und "vereinbaren" im Bund-Länder und Länder-Länder Verhältnis [4] ein starkes Indiz

---

1) Im Anschluß an die Ausführungen zu Art. 32 Abs. 3 GG wird man zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder i. S. von Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung ihre ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse, die landesgesetzesakzessorischen- und die ausschließlichen schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbefugnisse rechnen müssen. Jede andere Auslegung von Ziffer 3 würde den Unterschied zu Ziffer 4 verwischen.

2) Vgl. Trübners Deutsches Wörterbuch Bd. 6, S. 397 ff; Der Große Duden Bd. 7 (Etymologie), Wort: sollen; Gebr. Grimm's Deutsches Wörterbuch, 10. Band, 1. Abteilung, S. 1451 ff.

3) Dieser Ausdruck wurde von Knoke, die Kultusministerkonferenz, S. 62 übernommen.

4) Vgl. zur rechtlichen Qualifizierung einer Vereinbarung als Vertragstyp Apelt, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 6; siehe hierzu auch Koellreutter, Der Konflikt Reich-Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse, AöR Bd. 20 (1931), S. 68 ff (101); hier wird auch § 30 des Staatsvertrages betr. den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich erwähnt (RGBl. 1921, S. 961). In diesem § 30 heißt es: "Die Vertragschließenden sind sich darüber einig, daß dieser Vertrag den Übergang der

dafür, daß die Partner die Lindauer Vereinbarung als rechtlich bindend angesehen haben. So wird zum Beispiel einem Beschluß der Kultusministerkonferenz stets dann rechtliche Verbindlichkeit zugesprochen, wenn sich in ihm ein Vereinbarungsmoment erkennen läßt, was stets dann anzunehmen ist, wenn die Kultusminister etwas "vereinbart" haben oder sich sogar zu einem bestimmten Handeln verpflichten [1].

Es kann somit festgehalten werden, daß der Wortlaut der Lindauer Vereinbarung für einen Rechtsbindungswillen des Bundes und der Länder bei ihrem Abschluß spricht.

b. Die gegenseitige Interessenlage und die Übernahme wechselseitiger Verpflichtungen

aa. Die Entstehungsgeschichte der Lindauer Vereinbarung zeigt, ein welch großes Interesse der Bund und die Länder an der Beilegung des Streits über den Umfang der Vertragsabschlußkompetenz des Bundes hatten. Die jahrelangen Querelen, die jeder völkerrechtliche Vertrag, dessen Abschluß der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat bedurfte, aufs Neue belebte [2], sollten endgültig beigelegt werden. Beide Teile waren an einer dauernden Regelung interessiert. Eine derartige Einigung über kontroverse Interessen wird in der Regel nur durch einen bindenden Vertrag erzielt werden können.

bb. Das Protokoll der Besprechung zwischen Vertretern des Bundes und der Länder vom 14. November 1957 zeigt, daß beide Seiten durchaus vom Standpunkt des "do ut des" aus verhandelten [3]. Die Länder erklärten sich zu einer exten-

---

Fortsetzung der FN 4 von S. 109:

Wasserstraßen nur vorläufig und nicht vollständig regelt und der endgültigen Regelung nicht vorgreift. Die notwendigen Ergänzungen und Änderungen werden im Wege weiterer Vereinbarungen getroffen werden." Der Ausdruck "Vereinbarung" kann hier nur vertragliche Regelung bedeuten, denn ein Staatsvertrag kann nur durch einen neuen Staatsvertrag geändert oder ergänzt werden. Vgl. weiterhin das Urteil des STGH in RGZ 120, Anhang S. 1 ff, wo die Begriffe "Übereinkommen", "Abkommen" und "Vereinbarung" gleichrangig zur Bezeichnung eines verpflichtenden Vertrages gebraucht werden.

1) Vgl. Knoke, a. a. O., S. 62/63; Giese, Staatsverträge, S. 72/73; Schneider, DöV 1957, S. 644 ff (648); ders., VVdStRL Heft 19, S. 1 ff, 10 f), 139 (Aussprache); grundsätzlich zur Rechtsnatur der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz auch Hirschmüller, Konferenzen, S. 110 ff.

2) Vgl. hierzu die Hinweise bei Bräutigam, ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 117.

3) Vgl. hierzu die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zum Petersber-

siven Auslegung der Art. 73 Ziff. 1 und 5, 74 Ziff. 4 GG zu Gunsten des Bundes bereit [1]). Als die Vertreter der Bundesregierung bei der Diskussion von Ziffer 3 des "hessischen Entwurfs" Bedenken gegen die zu weitgehenden Formulierungen anmeldeten, wiesen die Ländervertreter diese mit dem Hinweis auf ihr Entgegenkommen unter Ziffer 2 zurück und brachten die Erwartung zum Ausdruck, daß nun auch der Bund in einer für die Länder sehr bedeutsamen Frage Entgegenkommen zeige. Daraufhin stellten die Vertreter des Bundes ihre Bedenken zurück.

Ebenso verfahren in der Regel zwei Verhandlungspartner, die sich über entgegengesetzte Interessen in einem Vertrag einigen wollen: Der eine gibt nur, wenn er vom anderen das Aequivalent erlangt. Eine solche widerwillige Harmonie kann nur von Bestand sein, wenn beide Teile fest mit der Gegenleistung des Partners rechnen und sie, wenn nötig, auch einklagen können.

Das Verhalten während der Verhandlung am 14. November 1957 zeigt, daß beide Teile bereit waren, unter der Bedingung der Gegenseitigkeit Verpflichtungen zu übernehmen. Die Interessenlage und diese Bereitschaft legen es wiederum nahe, einen Rechtsbindungswillen bei Bund und Ländern beim Abschluß der Lindauer Vereinbarung anzunehmen.

c. Die nachträgliche Behandlung der Lindauer Vereinbarung durch die Beteiligten

Nach Abschluß der Lindauer Vereinbarung und der Konstituierung der Ständigen Vertragskommission der Länder im Juli 1958, haben sich Bund und Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund, die Länderkompetenzen tangieren, stets an das vereinbarte Verfahren gehalten. Mir wurde nur ein Fall bekannt, in dem vor Abschluß einer kulturellen Vereinbarung mit einem ausländischen Staat das Einverständnis der Länder nicht eingeholt wurde. Hierbei handelt es sich um die "Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der UdSSR über kulturellen und technisch-wirtschaftlichen Austausch". In diesem Fall ließen es politische Gründe der Bundesregierung nicht opportun erscheinen, durch formelle Verhandlungen unter Einschaltung der Länder zum Abschluß eines Kulturabkommens mit der UdSSR zu gelangen. Deswegen wurde ein unauffälligeres Verfahren gewählt, das seinen Ausdruck zum Beispiel auch darin findet, daß kein Kulturabkommen,sondern eine "Vereinbarung über den kulturellen und technisch-wirtschaftlichen Austausch" abgeschlossen wurde, und das diese Vereinbarung nicht, wie üblich, im Bundesgesetzblatt II, sondern

---

Fortsetzung der FN 3 von S. 110:

ger Abkommen (E 1, S. 351 ff (362)), wo ebenfalls von der Festlegung beiderseitiger Leistungen und Gegenleistungen auf den Vertragscharakter des Abkommens geschlossen wurde.

1) Ziffer 2 Lindauer Vereinbarung.

im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde [1]. Soweit mir bekannt, haben die Länder der deutsch-russischen Vereinbarung nachträglich zugestimmt.

Die bislang strikte Beachtung des in der Lindauer Vereinbarung niedergelegten Verfahrens für den Abschluß Länderkompetenzen tangierender völkerrechtlicher Verträge des Bundes bestätigt die bisher gewonnene Vermutung, daß Bund und Länder beim Abschluß der Vereinbarung "Vertragsmentalität" [2] besaßen.

d. Die Form des Abschlusses

Es wurde bereits gezeigt, daß beim Abschluß der Lindauer Vereinbarung keineswegs die für den Abschluß eines gentlemen's agreement übliche Zurückhaltung in der Form geübt wurde. Die Förmlichkeit des Abschlußverfahrens deutet im Gegenteil darauf hin, daß sich beide Teile rechtsverbindlich auf ein bestimmtes Verfahren für den Abschluß gewisser völkerrechtlicher Verträge des Bundes einigen wollten.

III. DIE LINDAUER VEREINBARUNG - KEIN GENTLEMEN'S AGREEMENT

Die vorausgegangenen Ausführungen zusammenfassend kann nunmehr festgestellt werden:

Die Prüfung der Lindauer Vereinbarung an allen von der Rechtsprechung für die Rechtsverbindlichkeit einer Bund-Länder Übereinkunft aufgestellten Maßstäben ergab jeweils ein starkes Indiz für einen Rechtsfolgewillen der Partner beim Abschluß und damit für die Rechtsverbindlichkeit der Lindauer Vereinbarung überhaupt. Eine Zusammenschau der gewonnenen Indizien zwingt m. E. zu der Folgerung, daß Bund und Länder sich durch die Vereinbarung rechtsverbindlich auf ein bestimmtes Verfahren beim Abschluß Länderkompetenzen tangierender völkerrechtlicher Verträge des Bundes einigen wollten und sich auch geeinigt haben. Diese Folgerung wird bestätigt durch die sonst nur bei rechtsverbindlichen Verträgen eingehaltene Förmlichkeit des Abschlußverfahrens.

Die Lindauer Vereinbarung ist daher nicht als gentlemen's agreement zu qualifizieren [3].

---

1) BundesAnzeiger vom 22. 8. 1959, Nr. 160; veröffentlicht auch im Bulletin der Bundesregierung vom 2. Juni 1959, Nr. 96, S. 933 f; hierzu Mühlenhöver. Bulletin vom 3. Juni 1959, Nr. 97, S. 951 f.

2) Dieser Ausdruck wurde von Schüle, Koalitionsvereinbarungen, S. 52 übernommen.

3) Zinn und v. Brüneck, in: Zinn-Stein, Verfassung des Landes Hessen, Teil B Einführung S. 49 qualifizieren die Lindauer Vereinbarung ohne Begründung

3. Abschnitt
Die Lindauer Vereinbarung - ein Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern?

I. STAATSVERTRÄGE UND VERWALTUNGSABKOMMEN ALS VERTRÄGE ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN

1. Die Überlegungen im vorhergehenden Abschnitt führten in erster Linie zu dem negativen Ergebnis, daß die Lindauer Vereinbarung kein gentlemen's agreement ist. Jene Überlegungen führten jedoch auch zu der Erkenntnis, daß die Vereinbarung als rechtlich verbindlich anzusehen sei. Jetzt ist die Frage zu klären, welchem dem deutschen Staatsrecht bekannten Vertragstyp die Lindauer Vereinbarung zuzuordnen ist.

Fortsetzung der FN 3 von S. 112:

als gentlemen's agreement; dieser Meinung schließt sich Rudolf, ArchVR Bd. 13 (1966), S. 53 ff (63), ebenfalls ohne Begründung an.

Die Bundesregierung steht auf dem Standpunkt, daß die Lindauer Vereinbarung ein rechtsunverbindliches gentlemen's agreement sei. Das wurde mir während eines Gesprächs im Bundesinnenministerium dargelegt. Zur Begründung dieser Meinung wies der Vertreter des Innenministeriums auf die Eingangsformel der Vereinbarung hin, wonach Bund und Länder an ihren bekannten Rechtsauffassungen, die Kompetenz des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge betreffend, festhalten. Dieser Hinweis scheint mir jedoch zur Begründung der rechtlichen Unverbindlichkeit der Lindauer Vereinbarung nicht geeignet zu sein: Das Festhalten an ihrem Rechtsstandpunkt im Hinblick auf den Umfang der Vertragsabschlußkompetenz des Bundes schließt für die Bundesregierung nicht aus, sich rechtsverbindlich zur Einhaltung eines bestimmten Verfahrens beim Abschluß gewisser völkerrechtlicher Verträge zu verpflichten. Diesbezüglich hat die Bundesregierung keinen ausdrücklichen Vorbehalt erklärt. Ein etwaiger geheimer Vorbehalt, die Lindauer Vereinbarung als rechtsunverbindlich anzusehen, wäre entsprechend § 116 BGB unbeachtlich! - vgl. hierzu BVerfGE 6, S. 309 ff (332).

Beck, DöV 1966, S. 20 f hält die Bundesregierung aus der Lindauer Vereinbarung für verpflichtet, das vorgesehene Verfahren einzuhalten. Mangels entgegenstehender Ausführungen wird anzunehmen sein, daß Beck von einer Rechtsverpflichtung ausgeht.

Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 124 hält die Lindauer Vereinbarung für einen Vertrag zwischen Bund und Ländern, gibt für diese Meinung jedoch keine Begründung.

2. Verträge zwischen dem Bund und den Ländern, wie auch zwischen den Ländern selbst, werden in der deutschen Staatslehre, in Anlehnung an Art. 59 Abs. 2 GG, in Staatsverträge und Verwaltungsabkommen unterteilt [1]. Diese Differenzierung ist kein überflüssiges begriffliches Spiel von allein theoretischem Interesse. Wie zu zeigen sein wird, sind die verschiedenen Vertragstypen Manifestationen unterschiedlicher Vertragsinhalte und unterschiedlicher Vertragsabschlußformen.

3. In der Literatur wird vereinzelt neben rechtlich unverbindlichen Absprachen, Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen eine weitere Kategorie vertraglicher Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern konstatiert. So werden beispielsweise "Verständigungen" als besonders effektiver Typ von Bund-Länder Vereinbarungen angesehen [2]. Auf diese neue Kategorie vertraglicher Bund-Länder Beziehungen wird im folgenden nur dann eingegangen werden, wenn die Lindauer Vereinbarung nicht bereits einem der beiden "klassischen" Vertragstypen zu subsumieren sein sollte.

II. DER BEGRIFF DES STAATSVERTRAGES

1. Das Grundgesetz spricht nur an etwas abgelegenen Stellen von Staatsverträgen (Art. 123 Abs. 2, 130 GG). Anders die Länderverfassungen. Bis auf die Verfassungen Berlins und Bremens enthalten alle Landesverfassungen Regelungen über den Abschluß von Staatsverträgen. In unserem Zusammenhang ist zuerst von Interesse die Form des Abschlusses von Staatsverträgen durch die Länder.

In der Regel ist der Regierungschef zum Abschluß von Staatsverträgen befugt [3], in Nordrhein-Westfalen die Landesregierung [4], in Hamburg und Bremen

---

1) So die allgemein übliche Differenzierung; vgl. etwa Kölble, DöV 1960, S. 660; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 b (S. 408); Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 1 ff (8); Giese, Staatsverträge, S. 64, 82 f; Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 72; Spreng-Birn-Feuchte, Art. 50 Anm. 4; vgl. die ähnliche Differenzierung für das Völkerrecht bei Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 387 und oben S. 35 f, 49 f.

2) Menzel, VVdStRL Heft 19, S. 142 (Aussprache), bezeichnet gerade die Lindauer Vereinbarung als einen solchen neuen Typ vertraglicher Bund-Länder Beziehungen, gibt jedoch für seine Meinung keine Begründung.

3) Bad.-Württ. Verf. Art. 50 S. 1; Bay. Verf. Art. 72 Abs. 2; Hess. Verf. Art. 103 Abs. 1 S. 1; Nds. Verf. Art. 26 Abs. 1; Rh.-Pf. Verf. Art. 101 S. 1; Saarl. Verf. Art. 97 S. 1; Schl.-H. Verf. Art. 25 Abs. 1.

4) NRW Verf. Art. 57 S. 1.

das Senatskollegium [1]. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland bedürfen alle Staatsverträge der Zustimmung des Landtags [2]. In Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein bedürfen Verträge nur dann der Zustimmung des Landtags, wenn sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen [3]. In Hamburg bedürfen auch solche Verträge der Zustimmung der Bürgschaft, die Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind [4]. In Schleswig-Holstein muß der Landtag auch dann zustimmen, wenn ein Vertrag zur Durchführung eines Gesetzes bedarf [5].

2. In der Literatur zu den Landesverfassungen, die vorschreiben, daß der Abschluß eines Staatsvertrages grundsätzlich der Zustimmung des Landtags bedarf, wird fast einhellig die Meinung vertreten, daß unter Staatsverträgen solche Landesverträge zu verstehen seien, die sich auf Gegenstände der Landesgesetzgebung beziehen [6]. Gesetzgebungsverträge bedürfen jedoch in allen deutschen Ländern der Zustimmung des Landtags, wie die angeführten Verfassungsvorschriften zeigen. An die Formulierung in der Mehrzahl der Länderverfassungen anknüpfend, werden daher als Staatsverträge definiert jene Verträge eines Landes mit einem anderen Land, dem Bund oder einem auswärtigen Völkerrechtssubjekt, die Vereinbarungen über Materien treffen, deren innerstaatliche Regelung dem Landesgesetzgeber vorbehalten ist [7].

---

1) Hamb. Verf. Art. 43 S. 1; Brem. Verf. Art. 118 Abs. 1 S. 2.

2) Bad.-Württ. Verf. Art. 50 S. 2 (hier bedürfen darüber hinaus Staatsverträge auch der Zustimmung der Landesregierung); Bay. Verf. Art. 72 Abs. 2; Hess. Verf. Art. 103 Abs. 2; NRW Verf. Art. 66 S. 2; Rh.-Pf. Verf. Art. 101 S. 2; Saarl. Verf. Art. 97 S. 2.

3) Hamb. Verf. Art. 43 S. 3; Nds. Verf. Art. 26 Abs. 2; Schl.-H. Verf. Art. 25 Abs. 2 S. 2.

4) Hamb. Verf. Art. 43 S. 3.

5) Schl.-H. Verf. Art. 25 Abs. 2 S. 2.

6) Vgl. Spreng, Birn-Feuchte, Art. 50 Anm. 4; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Art. 72 Anm. 4; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 b (S. 408); a. A. nur Süsterhenn-Schäfer, Art. 101, Anm. 5 (S. 374).

7) Vgl. schon Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 9, 58, 168; Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 1 ff (8); Spreng-Birn-Feuchte, Art. 50 Anm. 4 (S. 184); Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 388; Giese, Staatsverträge, S. 64/65; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 b (S. 408); Das Bundesverfassungsgericht spricht im Lippe-Urteil (E u, S. 250 ff (276/7)) von einem "Satz des gemeinen deutschen Verfassungsrechts, daß die Regierung eines Landes zum Abschluß von Verträgen, die sich auf Gegenstände der Besetzgebung beziehen, der Zustimmung des Parlaments bedarf".

III. DIE LINDAUER VEREINBARUNG - KEIN STAATSVERTRAG ZWISCHEN DEM BUND UND DEN LÄNDERN

1. Die Ministerpräsidenten aller Länder haben ihre Zustimmung zum Abschluß der Lindauer Vereinbarung erteilt [1]. Diese Zustimmungserklärungen wurden vom hessischen Ministerpräsidenten an die Bundesregierung weitergeleitet. Es kann also davon ausgegangen werden, daß das erste Erfordernis für den wirksamen Abschluß eines Staatsvertrages auf Seiten der Länder, - die Abgabe entsprechender Willenserklärungen durch die verfassungsmäßig zuständigen Organe, - gegeben ist.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden [2], daß stets dann kein Staatsvertrag vorliegen könne, wenn eine Vereinbarung eines Landes mit einem anderen Land nicht die Zustimmung der Landtage der beiden Partner gefunden habe. Dasselbe muß auch für eine Vereinbarung eines Landes mit dem Bund gelten. Das bedeutet in unserem Zusammenhang: Die Lindauer Vereinbarung wurde keinem der Länderparlamente zur Zustimmung vorgelegt, mithin hat auch kein Landesparlament ihrem Abschluß zugestimmt. Ein Essentiale für den wirksamen Abschluß eines Staatsvertrages ist nicht gegeben.

Die Lindauer Vereinbarung ist nicht als Staatsvertrag zwischen dem Bund und den Ländern zu qualifizieren [3].

---

1) Die Zustimmungserklärungen des Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen und des Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen können als wirksam angesehen werden, da sie als zur Abgabe dieser Erklärung ermächtigt angesehen werden können - vgl. NRW Verf. Art. 57 S. 2; Brem. Verf. Art. 118 Abs. 3. Allein die Hamburger Verfassung sieht eine Vertretung der Freien und Hansestadt nach außen nur durch den Senat vor - Art. 43 S. 1; es ist jedoch anzunehmen, daß auch hier eine Erklärung des Ersten Bürgermeisters als für das Land verbindlich angesehen werden kann, vgl. Knoke, Die Kultusministerkonferenz, S. 56; Giese, Staatsverträge, S. 107/108; Süsterhenn-Schäfer, Art. 101 Anm. 4 (S. 373).

2) BVerfGE 4, S. 250 ff LS 3 und S. 277.

3) Da ein wesentliches Merkmal eines Staatsvertrages fehlt, erübrigt sich ein Eingehen auf die Frage, ob in der Lindauer Vereinbarung Regelungen über Materien getroffen sind, deren landesinterne Gestaltung dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Diese Frage wird implicite mitbeantwortet, wenn die Lindauer Vereinbarung als Verwaltungsabkommen qualifiziert wird.

4. Abschnitt
Die Lindauer Vereinbarung - ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern

I. DER BEGRIFF DES VERWALTUNGSABKOMMENS

1. Verwaltungsabkommen sind Verträge eines Landes mit einem anderen Land, dem Bund oder einem auswärtigen Völkerrechtssubjekt [1] über Materien, die innerstaatlich dem ausschließlichen Regelungsbereich der Exekutive ohne Mitwirkung des Parlaments zugehören [2] [3].

2. Über die Form des Abschlusses von Verwaltungsabkommen bestehen keine allgemeinen Vorschriften [4]. Selbstverständlich müssen auch bei derartigen Abkommen die Grundvoraussetzungen eines Vertragsschlusses erfüllt sein, es müssen also korrespondierende Willenserklärungen der Partner und die Einigung auf einen bestimmten Vertragsinhalt gegeben sein. Der Text eines Verwaltungsabkommens wird in der Regel schriftlich fixiert [5].

3. Die Publikation eines Verwaltungsabkommens ist nicht notwendig, aber ohne weiteres zulässig. Grundsätzlich genügt auch die Bekanntgabe an den Personenkreis, der dienstlich mit dem Abkommen zu tun hat [6].

4. Für das interne Verfahren beim Abschluß von Verwaltungsabkommen be-

---

1) Zu völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen siehe oben S. 49 ff.

2) Diese Definition gilt vice versa auch für entsprechende Verträge des Bundes. Daß hier vom Länderhorizont aus definiert wird erklärt sich daraus, daß in der Lindauer Vereinbarung über Länderkompetenzen verfügt wird, was eine Bestimmung des Vertragstypes aus Ländersicht nahelegt.

3) So oder ganz ähnlich die allgemein gebrauchte Definition, - vgl. Kraus, HdbDStR Bd. 2, S. 347/8; Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 1 ff (9); Ule, VVdStRL Heft 19, S. 142/3 (Aussprache); Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 37; v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. V (S. 1150 f); Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 b (S. 410 f, 429 f); Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Art. 72 Anm. 5; Giese, Staatsverträge, S. 65; Beer, Staatsverträge, und Verwaltungsabkommen, S. 48; Kölble, DöV 1960, S. 650-652; Haas, AöR Bd. 78 (1952/53), S. 388.

4) So allgemein Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 1 ff (25); für Nordrhein-Westfalen Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 10 e (S. 433).

5) Vgl. Schneider, a. a. O., S. 25.

6) Vgl. Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 10 e (S. 433); Schneider, a. a. O., S. 26; v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. V (S. 1155).

stehen in den einzelnen Ländern entweder Verfassungsvorschriften [1] oder Regelungen in Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien [2]. In der Regel ist für ein Land derjenige Minister abschlußbefugt, in dessen Ressort die in dem geplanten Abkommen zu regelnden Sachbereiche fallen. Die Vertragsabschlußbefugnis der Ressortminister muß jedoch auf eine Ermächtigung des nach der jeweiligen Landesverfassung nach außen vertretungsbefugten Landesorgans zurückgehen [3]. Das gilt auch für jene Länder, deren Verfassungen die Möglichkeit einer Delegation der Vertretungsbefugnis auf andere als die ursprünglich berechtigten Landesorgane nicht ausdrücklich vorsehen [4]. Das verfassungsoriginär nach außen repräsentationsberechtigte [5] Landesorgan muß demnach auf Grund seiner umfassenden Vertretungsmacht auch als befugt angesehen werden, Verwaltungsabkommen abzuschließen. Da die Ministerpräsidenten oder (und) die Landesregierungen zur Vertretung ihrer Länder nach außen berechtigt sind, müssen sie auch als befugt angesehen werden, Verwaltungsabkommen für ihre Länder abzuschließen.

---

1) So bedürfen z. B. gem. Art. 25 Abs. 2 Verf. Schleswig-Holstein Verträge, - also auch Verwaltungsabkommen! - mit der Bundesrepublik oder anderen Ländern der Zustimmung der Landesregierung. Eine ähnliche Regelung sieht Art. 42 Abs. 2 Ziff. 2 der Hamburger Verfassung vor.

2) In Bayern unterliegt gem. § 4 Abs. 1 S. 1 StRGO der Abschluß von Verwaltungsabkommen der Zustimmung der Staatsregierung. Dasselbe gilt in Nordrhein-Westfalen gem. § 99 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien.

3) So die h. M., - vgl. etwa Giese, Staatsverträge, S. 123; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Art. 47 Anm. 6 mit Hinweis auf § 1 Abs. 2 S. 2, 2. Halbsatz StRGO; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 10 f (S. 433); Knoke, Die Kultusministerkonferenz, S. 55/56; vgl. hierzu schon Neuber, Vollziehungsgemeinschaften, S. 91/92.

4) Allgemeine Meinung, vgl. etwa Süsterhenn-Schäfer, Art. 101 Anm. 4 (S. 373); Knoke, a. a. O., S. 56; Giese, a. a. O., S. 107/108. Ausdrückliche Bestimmungen über eine Delegation des Vertretungsrechts enthalten z. B. die Brem. Verf., Art. 118 Abs. 3; die Hess. Verf., Art. 103 Abs. 1 S. 1; die NRW Verf., Art. 57 S. 2; die Schl.-H. Verf., Art. 25 Abs. 1 S. 2.

5) Genau genommen wird ein Staat von seinen Organen nicht vertreten, was ein Handeln für ein anderes Rechtssubjekt bedeuten würde, sondern repräsentiert.

II. DER VERZICHT DER LÄNDER AUF IHRE FORMELLE VERTRAGSGEWALT ZUGUNSTEN DES BUNDES

1. Im 1. Teil dieser Untersuchung wurde dargelegt, daß die völkerrechtliche Vertragsgewalt ein Teil der auswärtigen Gewalt eines Staates ist. Es wurde weiter ausgeführt, daß die auswärtige Gewalt der Länder unter dem Grundgesetz auf eine völkerrechtliche Vertragsgewalt zusammengeschrumpft ist. Diese wurde in formelle und materielle Vertragsgewalt unterteilt [1].

a. Als formelle Vertragsgewalt wurde das Recht eines Staatsorgans bezeichnet, völkerrechtlich verbindliche Willenserklärungen abzugeben, Vertragsverhandlungen mit auswärtigen Staaten zu führen und völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen. In den Ländern steht die formelle Vertragsgewalt den Ministerpräsidenten oder (und) den Landesregierungen zu [2]. Diese Gewalt ist eine ausschließliche Befugnis der Exekutive, oder genauer, der Exekutivspitze.

b. Materielle Vertragsgewalt ist das Recht eines Staatsorgans, an der staatsinternen Willensbildung in auswärtigen Angelegenheiten teilzunehmen. Auf Länderebene steht dieses Recht einmal den Landesregierungen zu; sie entscheiden darüber, ob und welche völkerrechtlichen Landesverträge abgeschlossen werden sollen [3]. Sodann muß an der internen Willensbildung in gewissen auswärtigen Angelegenheiten auch das Parlament beteiligt werden, - auf Länderebene stets dann, wenn ein völkerrechtlicher Gesetzgebungsvertrag abgeschlossen werden soll [4]. Ein solcher Vertrag bedarf in allen deutschen Ländern eines zustimmenden Beschlusses des Landtags, um wirksam zu werden [5]. Dieser Beschluß ergeht auch im Länderbereich in der Regel in Form eines Gesetzes [6] [7]. Ein solches Zustimmungsgesetz hat neben seiner Transformationsfunktion [8] und seiner Ermächtigungsfunktion [9] den Zweck, das Parlament an der Willensbildung in auswärtigen Angelegenheiten zu beteiligen (Mitwirkungs- oder Willensbildungsfunk-

---

1) Vgl. oben S. 17 ff.

2) Vgl. die oben S. 114 FN 3, 4 und S. 115 FN 1-5 angeführten Landesverfassungsvorschriften.

3) Beim Bund entscheidet darüber die Bundesregierung, vgl. oben S. 60 FN 4.

4) Auf Bundesebene sind die gesetzgebenden Körperschaften auch am Abschluß eines politischen Vertrages zu beteiligen, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

5) Vgl. hierzu die Ausführungen oben S. 113 ff.

6) Vgl. oben S. 31 f. Dort wurde ausgeführt, daß in keiner Landesverfassung die Gesetzesform für diesen Zustimmungsbeschluß vorgeschrieben ist.

7) Auf Bundesebene muß diese Zustimmung in Form eines Gesetzes erteilt werden, Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG.

8) Zur Transformationsfunktion des Vertragsgesetzes ausführlich oben S. 30 f.

9) Vgl. oben S. 61 f.

tion) [1]: Ist das Parlament mit einzelnen Bestimmungen oder dem gesamten Inhalt eines Vertrages nicht einverstanden, so kann es seine Zustimmung verweigern, mit der Folge, daß das nach außen vertretungsberechtigte Landesorgan den Vertrag nicht ratifizieren darf. Die materielle Vertragsgewalt steht im Länderbereich also der Landesregierung und dem Parlament zu; sie kann nur von beiden Staatsorganen gemeinsam ausgeübt werden. Die materielle Vertragsgewalt ist somit als eine aus Legislativ- und Exekutivelementen kombinierte Gewalt anzusehen [2].

---

1) v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. II 2 b (S. 1125) und Anm. IV 5 (S. 1141 1) spricht hier von einer Ratifikationszustimmungskompetenz, womit jedoch wohl ebenfalls die Funktion des Zustimmungsgesetzes bezeichnet werden soll, die dem Parlament die Möglichkeit eröffnet, an der Willensbildung in auswärtigen Angelegenheiten, wenn auch nur pauschal, mitzuwirken. Ausführlich zur Willensbildungsfunktion des Zustimmungsgesetzes Beer, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, S. 133 ff.

2) Die Stellung der auswärtigen Gewalt, und damit auch der Vertragsgewalt, im System der Gewaltenteilung ist umstritten und weitgehend ungeklärt. Der gesamte Prospekt der Probleme kann hier nicht abgehandelt werden. Zum Verständnis in unserem Zusammenhang nur soviel:
Das BVerfG hat sich gleich zu Beginn seiner Spruchtätigkeit in mehreren Entscheidungen zum Komplex der auswärtigen Gewalt geäußert, - E 1, S. 351 ff (insbesondere S. 369) (Urteil zum Petersberger Abkommen); E 1, S. 372 ff (insbesondere S. 394/395) (Urteil zum deutsch-französischen Wirtschaftsabkommen); E 2, S. 347 ff (insbesondere S. 378/379) (Urteil zum Kehler-Hafen-Vertrag); vgl. hierzu Menzel, AöR Bd. 79 (1953/54), S. 326 ff.
Das Gericht vertritt die Ansicht, Regierung und Verwaltung sei der Exekutive übertragen. Hierzu gehöre auch die Führung der Außen- und Handelspolitik. Diese Exekutivbefugnisse seien ausschließliche und grundsätzlich vom Parlament nicht wahrnehmbare. Art. 59 Abs. 2 GG begründe nur eine Ausnahme dieser Regel. Nach dieser Vorschrift dürfe die Legislative in eng zu ziehenden Grenzen in den Bereich der Exekutive hineinwirken - E 1, S. 394. Dieses Mitwirkungsrecht des Parlament in der Domäne der Exekutive, der auswärtigen Gewalt, sei eine Durchbrechung der Gewaltenteilung - E 1, S. 369.
Auch die in der Literatur herrschende Meinung sieht die Mitwirkung des Parlaments beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge als einen "Exekutivakt der Sache nach" an, - so Böning, DöV 1957, S. 817 ff (820); Backsmann, DVBl. 1956, S. 317; Grewe, VVdStRL Heft 12, S. 174, LS I 1-4 (262); so offenbar auch die Bundesregierung im Konkordatsprozeß, BVerfGE

2. Nach der hier vertretenen "föderalistischen Auffassung" steht allein den Ländern das Recht zu, über ihre Kultusgesetzgebungs- und Verwaltungsmaterien völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Auf dieses Recht haben die Länder in der Lindauer Vereinbarung zugunsten des Bundes "verzichtet" [1]. Sie haben sich verpflichtet, mit auswärtigen Staaten keine Kulturabkommen abzuschließen.

Soll die Lindauer Vereinbarung als Verwaltungsabkommen qualifiziert werden, so dürfen Vertragsgegenstand nur Materien sein, über die länderintern allein die Exekutiven verfügungsbefugt sind. Das bedeutet für unseren Zusammenhang: Die Lindauer Vereinbarung kann nur dann als ein Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund angesehen werden, wenn die Länder allein auf ihr formelles Vertragsrecht, - eine ausschließliche Exekutivbefugnis, - zugunsten des Bundes verzichtet haben. Kein Verwaltungsabkommen kann die Vereinbarung dann sein, wenn die Länder in ihr auch auf ihr materielles Vertragsrecht, - einem Recht also, das neben exekutiven auch legislative Elemente umfaßt, - verzichtet haben sollten. Es ist also zu untersuchen, welchen Umfang der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht der Länder hat.

3. Dem Wortlaut der Vereinbarung ist eine Antwort auf diese Frage nicht zu entnehmen. Es empfiehlt sich daher, einen Blick auf die Anwendung der Lin-

---

Fortsetzung der FN 2 von S. 120:

6, S. 309 ff (340 f).

Kritisch mit der h. L. setzte sich zuerst Menzel auseinander, - vgl. VVdStRL Heft 12, S. 183 ff unter Hinweis auf Locke und Montesquieu, sowie in AöR Bd. 79 (1953/54), S. 345 ff. Dieser Kritik ist sich anzuschließen. Die h. L. berücksichtigt zu wenig den Prozeß der Verlagerung des politischen Gewichts von der Exekutive auf die Legislative im gewaltenteilenden Rechtsstaat seit Beginn des 19. Jahrh., - vgl. hierzu Baade, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, S. 147 ff. Heute wird man davon ausgehen müssen, daß Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt gleichberechtigt nebeneinanderstehen, daß es sich hier also um eine aus Legislativ- und Exekutivelementen zusammengesetzte oder kombinierte Gewalt handelt, - so Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 194 ff; ders. in AöR Bd. 79 (1953/54), S 348; v d. Heydte, VVdStRL Heft 12, S. 238 (Aussprache); Baade, a. a. O., S. 77 ff, 222 f; Stüben, Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von Verträgen der Bundesrepublik mit dem Ausland, S. 9.

1) Bewußt wird hier dieser Terminus noch in Anführungszeichen gesetzt, da eine rechtlich exakte Qualifizierung dieses Verzichts erst später erfolgen soll.

dauer Vereinbarung in den Ländern zu werfen und zu versuchen, auf empirischem Wege eine Antwort auf die gestellte Frage zu finden.

a. In Baden-Württemberg gehen die beteiligten Ministerien in ständiger Praxis davon aus, daß die gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung vorgesehene Mitwirkung des Landes beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes über Materien ausschließlicher Landeszuständigkeit nicht anders zu beurteilen ist, als der Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen durch das Land selbst. Daraus folgt, daß das Einverständnis zur Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages des Bundes allein von der Landesregierung erklärt wird, da diese zur Unterzeichnung eines entsprechenden Landesvertrages ebenfalls allein berechtigt wäre. Dasselbe gilt für die Erklärung des Einverständnisses mit der Ratifikation eines völkerrechtlichen Verwaltungsabkommens des Bundes, das ausschließliche Landesverwaltungsmaterien tangiert. Dagegen gibt der Ministerpräsident die Einverständniserklärung des Landes zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge des Bundes, die sich auf ausschließliche Landesgesetzgebungsbefugnis beziehen erst dann ab, wenn der Landtag seine Zustimmung, - entsprechend der zu einem völkerrechtlichen Landesvertrag, - erteilt hat [1) 2)].

b. Auch die bayerische Staatsregierung geht davon aus, daß völkerrechtliche Verträge des Bundes, die sich auf Gegenstände ausschließlicher Landesgesetzgebung beziehen, wie Staatsverträge nach dem Landesverfassungsrecht zu behandeln sind. Das bedeutet: Vor Erklärung des Einverständnisses des Landes gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung, wird der Vertragsentwurf dem bayerischen Landtag zugeleitet. Erst nachdem dieser dem Entwurf zugestimmt hat, was wiederum nur für Gesetzgebungsverträge gilt, erklärt der Ministerpräsident der Bundesregierung das Einverständnis des Landes Bayern mit der Ratifizierung [3)]. Die Erklärung

---

1) Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Staatskanzlei des Landes Baden-Württemberg auf das Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963, die Mitwirkung des Landtags beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder betreffend.

2) In Baden-Württemberg wurde dieses Verfahren bisher zweimal durchgeführt, - vgl. das Gesetz über den Notenwechsel vom 12. Juli 1961 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute, GBl. 1962, S. 210; und das Gesetz über das Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 10. März 1964, GBl. 1964, S. 107.

3) Dieses Verfahren kommt exakt in der Bekanntmachung der Einverständniserklärung im Gesetz- und Verordnungsblatt zum Ausdruck. Diese wird z. B. wie folgt formuliert: "Der Landtag des Freistaates Bayern hat mit Beschluß vom 23. Oktober 1962 dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und

des Einverständnisses wird im Gesetz- und Verordnungsblatt genauso bekanntgemacht, wie der Abschluß eines bayerischen Staatsvertrages 1) 2).

c. Der Bremer Senat holt bei völkerrechtlichen Verträgen des Bundes, die durch den Bremer Gesetzgeber in Landesrecht transformiert werden müssen, vor Erklärung des Einverständnisses gemäß Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung die Zustimmung der Bürgerschaft ein. Der Senat verfährt damit ebenso, wie beim selbständigen Abschluß völkerrechtlicher Gesetzgebungsverträge des Landes 3) 4).

d. Nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg bedürfen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen oder Aufwendun-

---

Fortsetzung von FN 3 von S. 122:

der Italienischen Republik durch Notenwechsel vom 12. Juli 1961 abgeschlossenen Zusatzabkommen zum deutsch-italienischen Kulturabkommen vom 8. Februar 1956 (BGBl. 1958, II, S. 78) über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute hinsichtlich der der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates Bayern unterliegenden Steuern zugestimmt. Auf Grund dieses Beschlusses habe ich gegenüber der Regierung der Bundesrepublik Deutschland das Einverständnis des Freistaates Bayern mit dem Abschluß des Zusatzabkommens erklärt. Das Zusatzabkommen wird nachstehend bekanntgemacht." - vgl. GVBl. 1962, S. 326.

1) Die Auffassung der bayerischen Staatsregierung ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Staatskanzlei des Freistaats Bayern auf das Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963, die Mitwirkung des Landtags beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder betreffend.

2) In Bayern wurde dieses Verfahren bisher viermal durchgeführt, - vgl. die in FN 3 S. 122 f erwähnte Bekanntmachung; weiterhin die Bekanntmachung betreffend das Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und der Empfehlung gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 27. Februar 1964, - GVBl. 1964, S. 31; die Bekanntmachung betreffend das Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 23. Juli 1965, GVBl. 1965, S. 189; die Bekanntmachung betreffend das Protokoll über die Gründung Europäischer Schulen vom 20. Februar 1968, GVBl. 1968, S. 27. Diese Bekanntmachungen haben alle denselben Wortlaut wie der oben S. 122 f FN 3 aufgeführte.

3) Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Senatskanzlei der Hansestadt Bremen auf das Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963, die Mitwirkung des Landtags beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder betreffend.

4) In Bremen ist dieses Verfahren bislang noch nicht durchgeführt worden.

gen erfordern, für die keine Haushaltsmittel vorgesehen sind, der Zustimmung der Bürgerschaft [1] Dementsprechend wird die Bürgerschaft auch dann beteiligt, wenn vom Senat gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung das Einverständnis des Landes zur Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages des Bundes abgegeben werden soll, der diese Landeshoheitsbefugnisse tangiert [2] [3].

e. In Hessen bedürfen Staatsverträge gemäß Art. 103 Abs. 2 HV der Zustimmung des Landtags. Nach Auffassung der hessischen Landesregierung gilt diese Vorschrift auch für die Einverständniserklärung zu den vom Bund abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, wenn diese Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes berühren und Staatsverträge im Sinne von Art. 103 HV wären, wenn sie das Land abgeschlossen hätte. Die Anwendung des Art. 103 Abs. 2 HV auf die Erklärung des Einverständnisses gemäß Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung beruht auf der Erwägung, daß die in der Verfassung begründete Kompetenz des Landtags, beim Abschluß von Staatsverträgen mitzuwirken, nicht dadurch ausgeschlossen werden kann, daß der Vertrag, der nach Inhalt und Gegenstand landesverfassungsrechtlich ein Staatsvertrag ist, vom Bund im Einverständnis mit den Ministerpräsidenten der Länder abgeschlossen wird [4] [5].

---

1) Art. 43 S. 3 Ziff. 1 und 2 Hamburger Verfassung.

2) Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg auf das Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963, die Mitwirkung des Landtags beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder betreffend.

3) In Hamburg wurde ein solches Verfahren bislang noch nicht durchgeführt.

4) Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der hessischen Staatskanzlei auf das genannte Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963.

5) In Hessen wurde dieses Verfahren bisher sechsmal durchgeführt, - vgl. Das Gesetz betreffend das Europäische Abkommen vom 15. Dezember 1956 über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten vom 8. Februar 1961, GVBl. 1961, S. 21.
Das Gesetz betreffend den Notenwechsel vom 12. Juli 1961 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Italienischen Republik über die gegenseitige Steuerbefreiung für Kulturinstitute vom Juni 1962, GVBl. 1962, S. 291.
Das Gesetz zu der Satzung der Europäischen Schule vom 12. April 1957 vom 17. März 1964, GVBl. 1964, S. 27.
Das Gesetz zu dem Europäischen Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 14. Dezember 1959, vom 18. Februar 1965, GVBl. 1965, S. 35.

f. Auch in Niedersachsen wird bei einem völkerrechtlichen Vertrag des Bundes auf Gebieten der ausschließlichen Gesetzgebung des Landes der Landtag mit dem Vertrag befaßt, bevor das Einverständnis des Landes gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung gegenüber dem Bund erklärt wird 1) 2).

g. Bevor die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung ihr Einverständnis zu einem völkerrechtlichen Vertrag des Bundes erklärt, der sich auf die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Landes erstreckt, hat der Landtag seine Zustimmung zu dem Vertragsentwurf zu erteilen. Nach Meinung der Landesregierung wird der Bund durch die Erklärung gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung ermächtigt, auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen, die auch den Landesgesetzgeber binden. Daher sei die Mitwirkung des Landtags bei der Erklärung des Einverständnisses erforderlich 3) 4).

h. Vor Abgabe der Einverständniserklärung gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung durch den Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz ist der Landtag einzuschalten, sofern der abzuschließende Vertrag des Bundes sich auch auf Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung bezieht. Diese Auffassung wird von der Landesregierung damit begründet, daß durch die Einverständniserklärung das Land und alle Landesorgane verpflichtet werden, alles Notwendige

---

Fortsetzung der FN 5 von S. 124:

Das Gesetz zu dem Protokoll über die Gründung Europäischer Schulen vom 13. April 1962 vom 18. Februar 1965, GVBl. 1965, S. 38.
Das Gesetz zu der Europäischen Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse vom 11. Dezember 1953 und dem Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse vom 3. Juni 1964 vom 18. März 1965, GVBl. 1965, S. 59.

1) Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der niedersächsischen Staatskanzlei auf das erwähnte Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963.

2) In Niedersachsen wurde das Verfahren bisher einmal durchgeführt, - vgl. das Gesetz zu dem Unesco-Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen vom 22. Juni 1964, GVBl. 1964, S. 97.

3) Das geht aus dem Antwortschreiben der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei auf das erwähnte Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963 hervor.

4) In Nordrhein-Westfalen wurde das Verfahren bisher einmal durchgeführt, - vgl. die Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Übereinkommens einer Europäischen Waltraumforschungs-Organisation (ESRO) vom 5. Juli 1965, GVBl. 1965, S. 214.

zu tun, um dem vom Bund abgeschlossenen Vertrag innerstaatliche Wirksamkeit zu verleihen [1) 2)].

i. Nach Meinung der Landesregierung des Saarlands wird durch die Erklärung des Einverständnisses gemäß Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung bewirkt, daß alle Organe des Landes verpflichtet sind, die sich aus dem vom Bund abgeschlossenen Vertrag ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Es trete also die gleiche Wirkung ein, als wenn das Saarland selbst einen Staatsvertrag oder ein Verwaltungsabkommen abschließen würde. Soweit es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag des Bundes handle, der Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung tangiere, sei vor Erklärung des Einverständnisses die Zustimmung des Landtags einzuholen, da ein Staatsvertrag im Sinne von Art. 97 der Saarländischen Verfassung vorliegen würde, wenn die Landesregierung einen solchen Vertrag selbst abschließen würde [3) 4)].

j. Ist zur Durchführung eines völkerrechtlichen Vertrages des Bundes innerhalb Schleswig-Holsteins der Erlaß eines Landesgesetzes erforderlich, weil der Vertrag Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Landes betrifft, so ist die Zustimmung des Landtags zur Einverständniserklärung des Ministerpräsidenten gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung herbeizuführen. Diese Zustimmung ist vor Erklärung des Einverständnisses einzuholen [5) 6)].

---

1) Das ergibt sich aus dem bereits erwähnten Brief der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963.

2) In Rheinland-Pfalz wurde bisher noch kein völkerrechtlicher Vertrag des Bundes vor Erklärung des Einverständnisses durch den Ministerpräsidenten gem. Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt.

3) Diese Meinung der Saarländischen Landesregierung ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Staatskanzlei des Saarlandes auf das erwähnte Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963.

4) Im Saarland hat noch kein völkerrechtlicher Vertrag des Bundes dem Landtag zur Zustimmung vorgelegen.

5) Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein auf das erwähnte Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963.

6) Bisher wurde kein völkerrechtlicher Vertrag des Bundes dem Landtag von Schleswig-Holstein zur Zustimmung vorgelegt. Dem Notenwechsel zwischen der Bundesrepublik und Italien über die gegenseitige Steuerbefreiung, in dem in der Gewerbesteuer auch eine Landessteuer angesprochen war, ist vom schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten zugestimmt worden mit der Maßgabe, daß die Zustimmung des Landtags eingeholt werden muß, wenn Grunderwerbsteuerbefreiungen für italienische Kulturinstitute in Schleswig-Holstein tatsächlich in Anspruch genommen werden.

4. Dieser Überblick über die Praxis der Landesregierungen bei der Erklärung des Einverständnisses zu völkerrechtlichen Verträgen des Bundes gemäß Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung zeigt zweierlei:

Einmal, daß das Recht der Länderparlamente, an der Willensbildung mitzuwirken, die dem Abschluß völkerrechtlicher Landesverträge vorausgeht, zwar eine andere Wirkungsrichtung bekommen hat [1], daß dieses Recht durch die Lindauer Vereinbarung jedoch nicht beeinträchtigt worden ist. Das legislative Element der materiellen Vertragsgewalt der Länder wird auch nach Abschluß der Lindauer Vereinbarung von den dafür verfassungsmäßig vorgesehenen Länderorganen wahrgenommen. Berücksichtigt man daneben den Einfluß, den die Landesregierungen über die Ständige Vertragskommission auf die Gestaltung des Inhalts von Kulturabkommen ausüben [2], so kann gesagt werden, daß die Länder in der Lindauer Vereinbarung auf ihr materielles Vertragsrecht weder im Hinblick auf völkerrechtliche Gesetzgebungsverträge noch im Hinblick auf völkerrechtliche Verwaltungsabkommen im Kultusbereich zugunsten des Bundes verzichtet haben.

Jener Überblick über die Praxis der Landesregierungen zeigt aber auch, daß in den Bereichen der Länderhoheit, die der Lindauer Vereinbarung unterfallen, von den zuständigen Organen der Länder keine selbständigen völkerrechtlichen Willenserklärungen mehr abgegeben werden. Das aus Art. 32 Abs. 3 GG fließende Recht der Länder zur selbständigen Ausübung eigener formeller Vertragsgewalt, ist durch die Lindauer Vereinbarung auf ein Zustimmungsrecht im Bund-Länder Verhältnis verkürzt worden. Die Länder haben also auf ihr formelles völkerrechtliches Vertragsrecht, eine ausschließliche Befugnis der Exekutive, zugunsten des Bundes verzichtet.

III. DIE LINDAUER VEREINBARUNG - EIN VERWALTUNGSABKOMMEN ZWISCHEN DEN LÄNDERN UND DEM BUND

1. Wie ausgeführt [3] können Verwaltungsabkommen auch von den Regierungschefs der Länder abgeschlossen werden. Die Ministerpräsidenten aller Länder haben ihre Zustimmung zur Lindauer Vereinbarung erklärt. Diese Erklärungen übermittelte der hessische Ministerpräsident als seinerzeitiger Vorsitzender der

---

1) Die Zustimmung bezieht sich nicht mehr unmittelbar auf den Abschluß eines völkerrechtlichen Landesvertrages, sondern auf die Einverständniserklärung zu einem völkerrechtlichen Vertrag des Bundes; - vgl. dazu unten S. 157 ff. .

2) Wobei gleichgültig ist, ob Kultusgesetzgebungs- oder Verwaltungsmaterien der Länder tangiert werden.

3) Vgl. oben S. 118 f.

Ministerpräsidentenkonferenz dem Bundesaußenminister [1]. Dieser wiederum erklärte die Zustimmung der Bundesregierung zur getroffenen Vereinbarung dem hessischen Ministerpräsidenten, der sie an seine Kollegen weiterleitete. Angesichts der grundsätzlichen Freiheit in der Form beim Abschluß von Verwaltungsabkommen im Bund-Länder Verhältnis, kann diese Form der Einigung als ein wirksamer Vertragsabschluß angesehen werden.

2. Daß in der Lindauer Vereinbarung Verfügungen allein über ausschließliche Exekutivbefugnisse der Länder getroffen wurden, ist eben versucht worden nachzuweisen. Somit kann nunmehr festgestellt werden, daß die Lindauer Vereinbarung als ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über einen Verzicht der Länder auf ihre formelle völkerrechtliche Vertragsgewalt zugunsten des Bundes zu qualifizieren ist [2]. Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Verzichts soll damit jedoch noch nichts gesagt sein.

---

1) Die Funktion des hessischen Ministerpräsidenten im konkreten Fall kann als Botenschaft angesehen werden.

2) Auch Kölble, DöV 1960, S. 650 ff (653 mit FN 27) qualifiziert die Lindauer Vereinbarung offenbar als Verwaltungsabkommen. Menzel, VVdStRL Heft 19, S. 142 (Aussprache) qualifiziert die Vereinbarung als einen Bund-Länder Vertrag neuen Typs ("Verständigung"), ohne jedoch nähere Ausführungen zu machen. Hirsch, der sich in: Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 82 ff zur Lindauer Vereinbarung äußert, sagt jedoch zu ihrer Rechtsnatur nichts.
Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 185 qualifiziert die Lindauer Vereinbarung ebenfalls als Verwaltungsabkommen. Die Behauptung Grawerts jedoch, durch die Vereinbarung werde den Länderparlamenten die Zustimmungskompetenz für eine Reihe internationaler Verträge entzogen (a. a. O., S. 185/6) scheinen mir durch die obigen Ausführungen widerlegt zu sein.

III. KAPITEL

Die Qualifizierung des in der Lindauer Vereinbarung geübten Verzichts der Länder als verfassungsrechtliches pactum de non petendo? - Als verfassungsrechtlicher Vergleich? - Als Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung (Mandat)? - Als Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund (Delegation)?

Hat die Untersuchung bisher zu dem Ergebnis geführt, daß die Lindauer Vereinbarung als ein Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund anzusehen ist, so wurde der Versuch einer rechtlichen Qualifizierung des Inhalts der Vereinbarung bisher noch nicht unternommen. Es wurde sehr vage von einem "Verzicht" der Länder auf ihre formelle völkerrechtliche Vertragsgewalt gesprochen. Diesen "Verzicht" gilt es jetzt näher zu betrachten und, wenn möglich, einer der dem deutschen Staatsrecht bereits bekannten "Kompetenzverzichtskategorien" zuzuordnen.

1. Abschnitt

Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - ein verfassungsrechtliches pactum de non petendo [1] zwischen den Ländern und dem Bund?

1. Es besteht keine Pflicht, zur Klärung von Verfassungsstreitigkeiten das Bundesverfassungsgericht anzurufen [2]. Das gilt auch für Bund-Länder Streitigkeiten. Entstehen zwischen diesen beiden Teilordnungen innerhalb der Bundesrepublik Meinungsverschiedenheiten über Umfang und Grenzen der jeweiligen Befugnisse, so kann jeder Teil den Weg zum Bundesverfassungsgericht beschreiten [3], muß es jedoch nicht tun. Die gerichtliche Klärung einer Bund-Länder Streitigkeit ist nicht immer opportun! Es kann z. Beispiel für beide Teile unerwünscht sein, das möglicherweise gerade - aus welchen Gründen auch immer - besonders gespannte gegenseitige Verhältnis durch einen Verfassungsstreit noch mehr zu belasten. Oder es wollen beide Partner vermeiden, ihre gerade sehr harmonischen Beziehungen durch einen solchen Streit zu trüben. Oder die politische Konstellation im Bund und einem Land oder mehreren Ländern schließt einen

---

1) Zu Begriff und Funktion des pactum de non petendo vgl. die Hinweise bei v. Tuhr, Der allgemeine Teil des deutschen bürgerlichen Rechts, Bd. 1 (Leipzig 1910), S. 305; Enneccerus-Lehmann, 15. Aufl., S. 793 FN 8.

2) Vgl. hierzu Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (288/8); Draht, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVdStRL Heft 9, S. 17 ff (104/5).

3) Art. 93 Abs. 1 Ziffer 3 und 4 GG.

Verfassungsprozeß tatsächlich aus, und was es für Möglichkeiten mehr gibt.

2. Bestehen Verfassungsstreitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, aber nicht die Neigung, diese gerichtlich auszutragen, so bestehen zwei Möglichkeiten:

a. Die Streitpunkte können durch stillschweigendes Einvernehmen im Zustand des Ungeklärtseins belassen werden. Jede Seite verharrt auf ihrem Standpunkt, ohne den Versuch zu unternehmen, ihn gerichtlich bestätigen zu lassen. Ein solches Verhalten der Beteiligten könnte ein stillschweigendes oder verdecktes verfassungsrechtliches pactum de non petendo genannt werden.

b. Die Beteiligten verzichten in einem verbindlichen Vertrag unter Aufrechterhaltung der jeweiligen Rechtsstandpunkte auf eine verfassungsgerichtliche Klärung der Streitfragen. Ein solcher Vertrag könnte als offenes verfassungsrechtliches pactum de non petendo bezeichnet werden.

Die Zulässigkeit derartiger pacta ergibt sich aus dem Recht des Bundes und der Länder, untereinander Verträge abzuschließen und aus der grundsätzlichen Freiheit, den Verfassungsgerichtsweg zur Klärung von Streitigkeiten zu beschreiten oder nicht.

3. Die Formulierungen unter Ziffer 1 Lindauer Vereinbarung, wonach Bund und Länder an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz des Bundes bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, festhalten, sprechen dafür, in der Vereinbarung ein offenes verfassungsrechtliches pactum de non petendo zu sehen. Dieser Meinung ist offenbar auch Menzel [1], wenn er in der Lindauer Vereinbarung eine "Art Stillhalteabkommen im Streit um die Auslegung einer Verfassungsbestimmung (Art. 32 GG)" sieht.

4. Die in der Lindauer Vereinbarung getroffenen Absprachen gehen über den typischen Inhalt eines pactum de non petendo jedoch weit hinaus! Zwar werden die jeweiligen Rechtsstandpunkte aufrechterhalten, und die Partner beabsichtigen auch, einen Verfassungsstreit zu vermeiden. Das Schwergewicht der Vereinbarung liegt jedoch bei den Absprachen unter Ziffer 2-4. Hier werden zwischen dem Bund und den Ländern relativ weitreichende konkrete, und wie noch zu zeigen sein wird, kompetenzändernde Abmachungen getroffen, die den Streitverzicht in den Hintergrund treten lassen und den Rahmen eines pactum de non petendo sprengen. Aus diesen Gründen wird man das Rechtsinstitut des verfassungsrechtlichen pactum de non petendo als zu wenig umfassend ansehen müssen, um die gewichtigen Regelungen der Lindauer Vereinbarung erschöpfend zu qualifizieren.

---

1) VVdStRL Heft 19, S. 142 (Aussprache).

2. Abschnitt

Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - ein verfassungsrechtlicher Vergleich zwischen den Ländern und dem Bund?

I. DIE ZULÄSSIGKEIT VERFASSUNGSRECHTLICHER VERGLEICHE [1]

1. Im bürgerlichen Recht ist der Vergleich ein schuldrechtlicher Vertrag - § 779 BGB. Bedeutung erlangt dieses Rechtsinstitut in der Regel erst im Zusammenhang mit einem Prozeßvergleich. Prozeßvergleichen im Zivilprozeß wird von der h. L. eine Doppelnatur zugesprochen: Sie sind bürgerlich-rechtliche Verträge gemäß § 779 BGB und gleichzeitig Prozeßhandlungen der Parteien, die das Ziel haben, den Rechtsstreit ganz oder zum Teil zu erledigen [2].

Das Verwaltungsgerichtsverfahren kennt den Prozeßvergleich ebenfalls - § 106 VwGO. Auch hier wird diesem, wie im Zivilprozeß, Doppelnatur beigelegt: Einerseits materiell öffentlich-rechtlicher Vertrag, andererseits Prozeßhandlung [3].

2. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 enthält keine Vorschriften über verfassungsgerichtliche Prozeßvergleiche. Dennoch wird die grundsätzliche Zulässigkeit von Vergleichen in Verfassungsgerichtsprozessen einhellig anerkannt [4]. In Anlehnung an die Auffassungen im Zivil- und Verwaltungsrecht wird auch dem verfassungsgerichtlichen Vergleich Doppelnatur zuerkannt: Einerseits ist er als materiell verfassungsrechtlicher Vergleichsvertag anzusehen, andererseits als Prozeßhandlung der Parteien [5].

Stimmt man dieser Auffassung zu, und dem steht m. E. nichts entgegen, so

---

1) Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 177 bezeichnet Abkommen, die die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern abgrenzen, präzisieren, ihre Ausübung regeln oder sie übertragen als "Zuständigkeitsvereinbarungen". Vergleichsabkommen sind bei Grawert ein Unterfall der Zuständigkeitsvereinbarungen, - a. a. O., S. 178.

2) Zur Rechtsnatur des Prozeßvergleichs vgl. Baumbach-Lauterbach, Anhang nach § 307 ZPO; Wieczorek, ZPO, § 794 C III; BGHZ 16, S. 390; 28, S. 171.

3) Vgl. Redeker-v. Oertzen, § 106 Anm. 1 m. w. N.; Eyermann-Fröhler, § 106 Randnr. 1.

4) Vgl. Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, S. 139/140; Geiger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, S. 64; Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (288 f); vgl. auch die Hinweise bei Draht, Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, VVdStRL Heft 9, S. 17 ff (104/5) auf die Rechtsprechung des STGH der Weimarer Republik.

5) Vgl. Friauf, a. a. O., S. 289.

wird man auch der Folgerung zustimmen müssen, daß verfassungsrechtliche Vergleichsverträge, wie entsprechende Verträge im Zivil- und Verwaltungsrecht, auch unabhängig von einem Verfassungsprozeß zulässig sind. Denn "es ist kein sinnvoller Grund für die Annahme ersichtlich, daß derartige verfassungsrechtliche Verträge zwar im Rahmen eines anhängigen Prozesses, nicht aber unabhängig von einem gerichtlichen Verfahren geschlossen werden können" [1]. Im Gegenteil: Verfassungsrechtliche Vergleichsverträge werden häufig durch ihre Befriedungswirkung Verfassungsgerichtsprozesse vermeiden können. Verfassungsrechtliche Vergleichsverträge können demnach als grundsätzlich zulässig angesehen werden [2].

II. DIE PARTEIEN VERFASSUNGSRECHTLICHER VERGLEICHE

Voraussetzung für den Abschluß eines Prozeßvergleichs im Verfassungsrecht ist ein Prozeß vor dem Bundesverfassungsgericht, in dem sich mindestens zwei Parteien streitig gegenüberstehen [3]. Das bedeutet, daß grundsätzlich nur im Rahmen von Organstreitigkeiten [4] und Bund-Länder Streitigkeiten [5] Prozeßvergleiche möglich sind. Für diese Untersuchung interessieren nur die Bund-Länder Streitigkeiten. Allein für diese gelten die folgenden Ausführungen [6].

Antragsteller und Antragsgegner im Verfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 GG können nur sein für den Bund die Bundesregierung und für ein Land die Landesregierung [7]. Dasselbe gilt für ein Verfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4, 1. Alt. GG [8]. Allein zwischen dem Bund und einem Land oder mehreren Ländern können demnach verfassungsrechtliche Prozeßvergleiche geschlossen werden. Daraus wiederum folgt, daß auch für materielle verfassungsrechtliche Vergleichsverträge nur der Bund und ein Land oder mehrere Länder, jeweils vertreten durch ihre Regierungen, als Partner in Betracht kommen.

---

1) So Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (289).

2) Kritisch, aber grundsätzlich wohl auch bejahend, Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 178/9; vgl. auch Henle, DöV 1966, S. 608 ff (611); Zinn-Stein, Teil B, Einführung S. 50; Friauf, a. a. O., S. 288/289.

3) Vgl. Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, S. 139; BVerfGE 13, S. 54 ff.

4) Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG.

5) Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 und 4, 1. Alternative GG.

6) Zur vergleichsweisen Beilegung von Organstreitigkeiten vgl. Friauf, a. a. O., 297 ff.

7) § 68 i. V. m. § 13 Ziff. 7 BVerfGG.

8) § 71 Abs. 1 Ziff. 1 BVerfGG.

III. DIE VERGLEICHSWEISER REGELUNG ZUGÄNGLICHEN VERFASSUNGSMATERIEN

Die Definition eines materiellen verfassungsrechtlichen Vergleichs als eines Vertrages zwischen dem Bund und einem Land oder mehreren Ländern, dessen Gegenstand die Abgrenzung oder Präzisierung der beiderseitigen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten im Wege gegenseitigen Nachgebens ist, ist zu wenig konkret, um die einer vergleichsweisen Regelung zugänglichen Verfassungsmaterien bestimmen zu können. Hier jedoch liegt das Kernproblem des verfassungsrechtlichen Vergleichs.

1. Voraussetzung für den Abschluß jedes rechtswirksamen Vergleichsvertrages ist die Befugnis der Vergleichspartner, über den Vergleichsgegenstand zu verfügen [1].

2. Als Folge der Privatautonomie sind im Zivilrecht grundsätzlich alle Rechte und Pflichten der Rechtsgenossen einer vertraglichen und damit auch einer vergleichsweisen Regelung zugänglich. Ausnahmen bilden hier zum Beispiel Statusangelegenheiten und gewisse familienrechtliche Verhältnisse [2].

3. Im Bereich des Verwaltungsrechts stehen weit weniger Materien zur Disposition der Beteiligten als im Zivilrecht. Insbesondere im gesamten Bereich der Eingriffsverwaltung ist die Gestaltung der Rechtsverhältnisse nach dem Willen der Beteiligten, also Hoheitsträger und Bürger, ausgeschlossen [3]. Als Folge des Gleichheitssatzes [4] und des Gesetzesvorbehalts, unter dem die Eingriffsverwaltung steht, ist hier das allein zulässige Mittel der Verwaltungstätigkeit der Verwaltungsakt, also die einseitig-hoheitliche Regelung des konkreten Einzelfalles. Die materielle Schwere des Eingriffs in Rechte des Bürgers und die strikte Bindung an das gesetzlich vorgeschriebene Regelungsverfahren und -mittel, lassen in diesem Verwaltungsbereich keinen Raum für vertragliche Vereinbarungen zwischen zuständigem Hoheitsträger und gewaltunterworfenem Bürger [5].

Grundsätzlich ist der Verwaltungsakt auch das Regelungsmittel der leistenden Verwaltungstätigkeit. Rechtsprechung und Lehre erkennen jedoch für diesen Verwaltungsbereich in gewissem Umfang die Zulässigkeit vertraglicher Regelung

---

1) Vgl. Rosenberg, Zivilprozeßrecht, § 128 III 2 d (S. 629); Blomeyer, Zivilprozeßrecht, § 65 II 4 (S. 322); Lent-Jauernig, Zivilprozeßrecht, § 48 II (S. 143); RGZ 164, S. 62 f (64); BGHZ 15, S. 191 ff; Eyermann-Fröhler, § 106 Randnr. 3; dem Sinn nach auch Redeker-v. Oertzen, § 106 Anm. 2; Salzwedel, Grenzen der Zulässigkeit, S. 75 ff.

2) Vgl. RGZ 164, S. 62 f (64); BGHZ 15, 191 ff.

3) So Imboden, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 70 f.

4) Imboden, a. a. O., S. 66 f; Bullinger, Vertrag und Verwaltungsakt, S. 46 f.

5) Vgl. Eyermann-Fröhler, § 106 Randnr. 3.

hoheitlicher Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Bürger an [1]. Dem Ausnahmecharakter des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Verwaltungsrecht entsprechend, werden an seine Voraussetzungen strenge Anforderungen gestellt: Einmal muß der Gesetzgeber durch eine Dispositivnorm [2], - in der Regel wird es sich um eine Ermessensvorschrift handeln [3], - der zuständigen Behörde für die Gestaltung be-

---

1) Vgl. die oben S. 102 FN 2 angeführte Literatur sowie BVerwGE 14, S. 103; 17, S. 87; Bullinger, Vertrag und Verwaltungsakt; Imboden, Der verwaltungsrechtliche Vertrag; vgl. im übrigen die Nachweise bei Redeker-v. Oertzen, § 40 Anm. 8 f, Eyermann-Fröhler, § 40 Randnr. 9 f und Martens, Normenvollzug durch Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag, AöR Bd. 89 (1964), S. 429 ff.

2) Die Abhängigkeit eines jeden Vertrages vom Vorliegen einer Dispositivnorm hat Oscar Bülow in: Dispositives Civilprozeßrecht und die verbindliche Kraft der Rechtsordnung, AcP Bd. 64 (1881), S. 1-109 zum ersten Mal herausgearbeitet.
Nach Bülow ist ein Rechtsgeschäft eine "vermöge dispositiven Rechtssatzes erfolgende Rechtsnormierung" (a. a. O., S. 88 Anm. 52). "Das Rechtsgeschäft ist nicht bloß Schaffung von rechtserheblichen Tatbeständen, denen das objektive Recht eine Normierung verleiht, sondern ist zugleich die rechtliche Bestimmung und Normierung dieser Tatbestände, die in Folge einer Ermächtigung der Rechtsordnung - eben durch dispositiven Rechtssatz (vgl. hierzu unten FN 3) - vermittels des Parteiwillens erfolgt. Bei dieser Auffassung kommt erst der Zusammenhang des Rechtsgeschäfts mit dem objektiven Recht zur vollen Berücksichtigung. Zugleich rückt aber auch der individuelle Wille in die richtige Stellung zum objektiven Recht: er offenbart sich als ein zur Rechtsnormierung bevollmächtigtes und mitwirkendes Organ des objektiven Rechts" - ebd. S. 88/89 Anm. 52.
Zum Vorliegen einer Dispositivnorm im Verwaltungsrecht als Voraussetzung für den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vgl. Stern, Verw Arch. Bd. 49 (1958), S. 106 ff (137 ff); Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (281 ff); Salzwedel, Grenzen der Zulässigkeit, S. 116.

3) Teilweise wird die Auffassung vertreten, daß ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis immer auch vertraglich geregelt werden könne, wenn der zuständigen Behörde ein Ermessen eingeräumt ist, so Salzwedel, a. a. O., S. 119; Rössler, Verwaltungspraxis, 1956, S. 275 ff (276); so wohl auch Bülow, a. a. O.
Daran ist richtig, daß eine Ermessensvorschrift stets auch eine Dispositivnorm ist, aber nicht gleichzeitig eine Ermächtigungsnorm sein muß. Welches Mittel zur Durchsetzung einer auf Grund eingeräumten Ermessens getroffenen Behördenentscheidung eingesetzt werden soll, ob Verwaltungsakt

stimmter Rechtsverhältnisse eine gewisse Freiheit eingeräumt haben. Diese Dispositivnorm muß ergänzt werden durch eine gesetzliche Ermächtigungsnorm, die jener Behörde die Möglichkeit eröffnet, die ihr eingeräumte Gestaltungsfreiheit im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrages wahrzunehmen [1]. Die einer Behörde die Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben auf dem Vertragswege gestattende Norm, muß gleichzeitig als Ermächtigung für den Bürger zum Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit der ermächtigten Behörde angesehen werden. Einer derartigen Ermächtigung bedarf es stets, da im öffentlich-rechtlichen Bereich grundsätzlich vertragliche Regelungen zwischen Staat und gewaltunterworfenem Bürger ausgeschlossen sind.

Hat der Gesetzgeber sich ergänzende Dispositiv- und Ermächtigungsnormen erlassen, so können die darunter subsumierbaren öffentlich-rechtlichen Sachverhalte durch Vertrag zwischen zuständigem Hoheitsträger und Bürger geregelt werden. Dispositivnorm und Ermächtigungsnorm räumen den Beteiligten die Befugnis zur Verfügung über ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis ein. Jene Norm bestimmt gleichzeitig Umfang und Grenzen der einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zugänglichen Sachbereiche [2].

4. Die, zur Bestimmung der einem öffentlich-rechtlichen Vergleichsvertrag zugänglichen Materien, angestellten Überlegungen, können auch für den verfassungsrechtlichen Vergleichsvertrag fruchtbar gemacht werden:

Das Vorliegen einer Dispositivnorm bedeutet, so weit sie reicht, Freiheit von vorgeschriebener Regelung für eigene Gestaltung. Die Bund und Länder ge-

---

Fortsetzung der FN 3 von S. 134:

oder öffentlich-rechtlicher Vertrag, ist der Ermessensvorschrift (= Dispositivnorm) in der Regel nicht zu entnehmen. Kritisch wie hier Imboden, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, S. 76; Friauf, a. a. O., S. 280-282.

1) Das Vorliegen einer Ermächtigungsnorm als notwendige Voraussetzung für einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ist Konsequenz der Erkenntnis, daß Dispositivnorm nicht notwendig zur vertraglichen Regelung eines öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses ermächtigen (s. FN 2 S. 134 f). So die heute h. L. im Anschluß an Nawiasky, Allg. Rechtslehre, S. 117, 215; Stern a. a. O., S. 139 f m. w. N.; Friauf, a. a. O., S. 282 ff.

2) Im Hinblick auf den Zusammenhang, in dem hier die Ausführungen zum öffentlich-rechtlichen Vertrag stehen, wurden vor allem subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Verträge ins Auge gefaßt, also solche, die im Über-Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger geschlossen werden. Zum koordinationsrechtlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag, z. B. zwischen zwei Gemeinden, vgl. Stern, VerwArch Bd. 49 (1958), S. 106 ff (143 ff, 147 f).

meinsam überwölbende und verpflichtende Rechtsordnung ist im Grundgesetz niedergelegt. Es ist also zu untersuchen, ob die vom Grundgesetz vorgenommene Verteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder abschließend ist, oder ob die Verfassung den beiden Teilordnungen für die Bestimmung der Grenzen und des Umfangs der beiden Kompetenzkreise einen gewissen Spielraum belassen hat, der durch vertragliche Zuständigkeitsvereinbarungen ausgefüllt werden kann. Verfassungsvorschriften, die einen solchen Spielraum einräumen, wären dann als verfassungsrechtliche Dispositivnormen im Sinne der vorangegangenen Ausführungen anzusehen. Die Ermächtigung zum Abschluß verfassungsrechtlicher Vergleichsverträge zwischen dem Bund und den Ländern ist aus dem föderalistischen System der Bundesrepublik und dem Grundsatz der Bundes- bzw. Ländertreue herzuleiten [1].

5. Expressis verbis enthält das Grundgesetz keine Dispositivnormen. Solche lassen sich jedoch unter Umständen durch eine Verfassungsauslegung nachweisen.

a. Sinnvollerweise wird man nur diejenigen Vorschriften des Grundgesetzes für eine Auslegung ins Auge fassen, die die Möglichkeit von Bund-Länder Streitigkeiten anzeigen, damit, wie darzulegen versucht wurde, die Möglichkeit für eine vergleichsweise Beilegung eröffnen und somit grundsätzlich als verfassungsrechtliche Dispositivnormen in Betracht kommen.

b. Die zentrale Vorschrift in diesem Zusammenhang ist Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3, 1. Halbsatz GG [2].

Diese Vorschrift bestimmt, daß das Bundesverfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder entscheidet. Bei derartigen Bund-Länder Streitigkeiten kann also das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Dieses fällt entweder ein die Parteien bindendes Urteil, das gleichzeitig eine authentische Interpretation des Grundgesetzes darstellen kann [3]; oder die Parteien vergleichen sich, womit wiederum die Frage in den Vordergrund tritt, welche verfassungsrechtlichen Streitgegenstände einer vergleichsweisen Regelung durch die Parteien überhaupt zugänglich sind, oder anders ausgedrückt, über welche Verfassungsmaterien Bund und Länder vergleichsweise verfügen können.

6. In erster Linie und vor allem werden Bund-Länder Streitigkeiten solche

---

1) Das gilt für alle Bund-Länder Verträge, - vgl. oben S. 103 FN 2 m. w. N.

2) Gegenüber Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 ist Ziff. 4 subsidiär, - vgl. Maunz-Sigloch-Schmidt-Bleibtreu-Klein, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 13, Anm. 42.

3) § 69 i. V. m. § 67 BVerfGG. Eine derartige authentische Interpretation ist gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden bindend, - vgl. hierzu Lechner, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, S. 191 ff, 262 f.

über Umfang und Grenzen der jeder Teilordnung vom Grundgesetz zugewiesenen Zuständigkeiten sein.

a. Das Grundgesetz hat die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern in der Weise vorgenommen, daß es bestimmte Zuständigkeiten enumerativ dem Bund zuweist, und für alle übrigen Zuständigkeiten eine Vermutung zugunsten der Länder begründet, - Art. 30 GG. Daraus folgt, daß es sich bei einer Kompetenzstreitigkeit zwischen dem Bund und den Ländern immer nur um einen Streit über Umfang und Grenzen der dem Bund zugeweisenen Zuständigkeiten handeln kann, da die Kompetenzen der Länder durch Ausgrenzung der Bundeskompetenz aus der Gesamtheit der zur Erfüllung der Staatsaufgaben notwendigen Hoheitsbefugnisse bestimmt werden. Hieraus wiederum ist der Schluß zu ziehen, daß es sich bei Bund-Länder Streitigkeiten in erster Linie und vor allem um Streitigkeiten über die Auslegung von dem Bund Kompetenzen zuweisenden Grundgesetzvorschriften handelt, - letztlich also um Verfassungsauslegung [1].

b. Durch das Grundgesetz sind die Kompetenzräume von Bund und Ländern verbindlich festgelegt [2]. Sind die Grenzen nicht erkennbar, so ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, sie sichtbar zu machen. Dessen streitentscheidender Spruch bedeutet also niemals eine Neubestimmung der Kompetenzgrenzen [3], sondern allein eine, in der Regel allgemeinverbindliche [4], Verdeutlichung bereits existierender Zuständigkeitsgrenzen durch Auslegung der entsprechenden Verfassungsvorschriften [5].

Diesem Verständnis der Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen von Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3, 1. Halbs. GG erscheint es nur als folgerichtig, wenn das Bundesverfassungsgerichtsgesetz die Verfahrensvorschriften für Organstreitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG) auf Bund-Länder Streitigkeiten für anwendbar erklärt [6]. Denn dort wie hier steht die Auslegung des Grundgesetzes im Vordergrund.

7. Aus diesen Überlegungen ergibt sich für die Beantwortung der Frage, ob Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1, 1. Halbs. GG als verfassungsrechtliche Dispositivnorm anzu-

---

1) Das Problem der Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs oder kraft Natur der Sache kann in unserem Zusammenhang außerhalb der Betrachtung bleiben.

2) Vgl. Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 164 f, 186 ff und unten S. 146 ff.

3) Was einen unzulässigen Eingriff in die Kompetenzen des verfassungsändernden Gesetzgebers darstellen würde.

4) Vgl. § 69 i. V. m. § 67 i. V. m. § 31 Abs. 1 BVerfGG.

5) Vgl. hierzu Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 25 f.

6) § 69 BVerfGG.

sehen ist, folgendes:

Sind Bund-Länder Streitigkeiten in erster Linie und vor allem Streitigkeiten über die Auslegung kompetenzzuweisender Verfassungsvorschriften, und damit letztlich Streitigkeiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, die sich aus dem Grundgesetz ergeben, so verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit, ein Ausfluß des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips, eine endgültige und allgemein verbindliche Klärung. Die Wahrnehmung dieser verbindlich klärenden Funktion ist nach der Systematik des Grundgesetzes und auch expressis verbis allein dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen [1]. Der Auslegung einer im Streit befindlichen Verfassungsvorschrift durch den Bund und die Länder auf dem Vertragswege kann demnach keine Verbindlichkeit zuerkannt werden. Die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten sind für die beiden Teilordnungen vertraglich nicht verfügbar [2].

Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3, 1. Halbs. GG ist somit nicht als verfassungsrechtliche Dispositivnorm anzusehen.

8. Dieses Ergebnis wird durch folgende Überlegungen bestätigt:

a. Bund-Länder Vergleiche über Kompetenzstreitigkeiten würden eine unzulässige Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts als Hüter [3] und ausschließlicher Interpret [4] der Verfassung bedeuten, entgegen den Intentionen des Grundgesetzes, das diesem Gericht eine fast unumschränkte Zuständigkeit eingeräumt hat [5] [6].

b. Die Anerkennung verfassungsrechtlicher Vergleichsverträge zwischen

---

1) Vgl. BVerfGE 6, S. 309 ff (323, 328); 8, S. 122 ff (128 f); 11, S. 6 f (13); 13, S. 54 f (72/73).

2) So grundsätzlich auch Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern S. 164 ff, der jedoch zwischen verfassungsändernden, - ergänzenden, - erweiternden, - aufhebenden - und suspendierenden Bund-Länder Vereinbarungen, die er für unzulässig hält, und verfassungslückenfüllenden, - konkretisierenden, - und interpretierenden Vereinbarungen, die er grundsätzlich für zulässig hält, unterscheidet; vgl. auch die weiteren Nachweise unten S. 146 ff.

3) Vgl. BVerfGE 2, S. 131; Geiger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 1 Anm. 1; Hamann, Grundgesetz, S. 389.

4) So Klein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 156 FN 96; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 25 ff.

5) Vgl. Hesse, Die normative Kraft der Verfassung, S 20; Maunz-Dürig, Art. 20 Randnr. 64.

6) Vgl. zu diesem Problemkreis allgemein Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f S. 415; Giese, Staatsverträge, S. 170; Hirschmüller, Konferenzen, S. 69.

dem Bund und den Ländern zur Beilegung von Kompetenzstreitigkeiten müßte als gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßend angesehen werden! Ein Netz von kompetenzverwischenden Vereinbarungen könnte dem Grundgesetz unterlegt, und so das Kompetenzgefüge in der Bundesrepublik unter Umgehung von Art. 79 GG entscheidend verändert werden. Der Verlauf der Kompetenzgrenzen zwischen Bund und Ländern wäre nicht mehr dem Grundgesetz bzw. den einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu entnehmen, sondern einem Katalog von Bund-Länder Vereinbarungen. Hinzu käme die Möglichkeit unterschiedlicher Kompetenzabgrenzungen zwischen dem Bund und verschiedenen Ländern, was ebenfalls gegen die Zulässigkeit einer vergleichsweisen Beilegung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern spricht.

c. Schließlich darf nicht übersehen werden, daß eine vergleichsweise Beilegung von Kompetenzkonflikten leicht zu einer Änderung des im Grundgesetz fixierten Kompetenzgefüges auf dem Vertragswege führen kann [1]. Eine derartige Korrektur des Grundgesetzes durch einvernehmliches Zusammenwirken der beiden Teilordnungen ist jedoch grundsätzlich und ohne Ausnahme als unzulässig anzusehen [2].

9. Somit kann festgehalten werden:

Verfassungsrechtliche Vergleichsverträge zwischen dem Bund und den Ländern sind grundsätzlich zulässig. Nicht alle Verfassungsmaterien jedoch sind einem Vergleichsvertrag zugänglich, sondern nur solche, die der Verfügungsbefugnis von Bund und Ländern unterfallen. Dazu gehören nicht die verfassungsmäßig zugewiesenen Zuständigkeiten. Streitigkeiten über diese können von Bund und Ländern nicht vergleichsweise beigelegt werden [3]. Zur Entscheidung von

---

1) Es könnten, u. U. unbeabsichtigt, z. Beispiel Zuständigkeiten delegiert werden, da die Partner des Vergleichs sich über die objektiv-richtige Rechtslage irren, - vgl. hierzu Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 130 und unten S. 146 ff.

2) Vgl. unten S. 146 ff (150 FN 2).

3) Wie hier Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (290); Giese, Staatsverträge S. 170; Klein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 125 ff (156 FN 96); Kramer, a. a. O., S. 130; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f gg (S. 415); Hirschmüller, Konferenzen, S. 69.
A. A. Maunz, Die Kulturhoheit der Länder, in: Föderalistische Ordnung, S. 12/13, jedoch ohne Begründung; Maunz-Dürig, Art. 74 Randnr. 14; a. A. offenbar auch Menzel, VVdStRL Heft 19, S. 142 (Aussprache), der eine verbindliche Verfassungsauslegung durch Verträge zwischen Bund und Ländern für zulässig zu halten scheint; ähnlich auch Kölble, DöV 1960, S. 650 ff (657). Wie hier grundsätzlich auch Grawert, Verwaltungsabkommen des Bundes und der Länder, S. 178 f.

Kompetenzkonflikten ist allein das Bundesverfassungsgericht befugt.

IV. DIE LINDAUER VEREINBARUNG - KEIN VERFASSUNGSRECHTLICHER VERGLEICH

1. Die Lindauer Vereinbarung wurde geschlossen, um den Streit, der zwischen dem Bund und den Ländern über das Verhältnis von Art. 32 Abs. 1 zu Art. 32 Abs. 3 GG und über die Auslegung von Art. 32 Abs. 1 GG entstanden war, beizulegen.

Angesichts der Umkehrung der Zuständigkeitsvermutung im Bereich der auswärtigen Gewalt in eine solche zugunsten des Bundes [1], handelt es sich somit um einen Streit über die Auslegung einer den Ländern Kompetenzen zuweisenden Verfassungsnorm (Art. 32 Abs. 3 GG). Damit ist für den konkreten Fall der Lindauer Vereinbarung die Verbindung zu den eben entwickelten allgemeinen Grundsätzen für die Beilegung von Bund-Länder Kompetenzstreitigkeiten hergestellt: Die verbindliche Klärung des Verhältnisses zwischen Art. 32 Abs. 1 und Abs. 3 GG, bzw. die Beantwortung der Frage, inwieweit die grundsätzlich umfassende auswärtige Gewalt des Bundes durch die Vertragsgewalt der Länder eingeschränkt und begrenzt wird, ist allein durch das Bundesverfassungsgericht möglich. Die hier streitige Materie unterliegt nicht der Verfügungsbefugnis des Bundes und der Länder. Sie kann nicht zum Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Vergleichsvertrages zwischen den beiden Teilordnungen gemacht werden. Die Lindauer Vereinbarung kann somit nicht als verfassungsrechtlicher Vergleich qualifiziert werden.

2. Das schließt jedoch nicht aus, daß Bund und Länder einen solchen Vertrag abschließen wollten. Wäre das der Fall, so müßte dieser Vergleich, da gegen das Grundgesetz verstoßend, als nichtig und unverbindlich angesehen werden!

Der Wortlaut der Lindauer Vereinbarung gibt keinen Hinweis auf einen Vergleichswillen der Parteien. Unter Umständen läßt die Auslegung der Vereinbarung einen solchen erkennen:

Nach der Legaldefinition in § 779 BGB ist ein Vergleich ein Vertrag, durch den ein Streit oder eine Ungewißheit der Parteien über ein Rechtsverhältnis im Wege gegenseitigen Nachgebens beseitigt wird. Ein gegenseitiges Nachgeben ist also konstitutives Tatbestandsmerkmal eines Vergleichs [2]. An diesem Tatbestandsmerkmal fehlt es jedoch in der Lindauer Vereinbarung! Allein die Länder haben nachgegeben. Sie kamen dem Bund bei der Anwendung der Art. 73 Ziff. 1

---

1) Vgl. oben S. 37.

2) Zum Tatbestandsmerkmal des gegenseitigen Nachgebens vgl. BGB-RGRK, § 779 Anm. 14.

und 5 und Art. 74 Ziff. 4 GG entgegen. Weiterhin räumten sie dem Bund das Recht ein, über Gegenstände ausschließlicher Länderzuständigkeit völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Entgegen dem Wortlaut der Lindauer Vereinbarung gaben die Länder damit im wesentlichen ihren föderalistischen Rechtsstandpunkt auf. Dem Bund dagegen wurde alles gewährt, was er forderte. Auch seinen Anspruch, alle von ihm abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge, auch wenn sie ausschließliche Hoheitsbefugnisse der Länder tangieren, in innerstaatliches Recht zu transformieren, hat er aufrechterhalten, wie die Praxis beweist [1]. Die Bereitschaft des Bundes, vor dem verbindlichen Abschluß völkerrechtlicher Verträge über Länderkompetenzen das Einverständnis der Länder herbeizuführen, ist nur als Einschränkung des Entgegenkommens der Länder anzusehen, nicht jedoch als ein Entgegenkommen des Bundes. Die Auslegung der Lindauer Vereinbarung läßt also keinen Schluß auf einen Vergleichswillen der Partner zu. Damit fehlt es an einem konstitutierenden Tatbestandsmerkmal für einen Vergleichsvertrag.

"Objektive" und "subjektive" Erörterungen zusammenfassend kann nunmehr endgültig festgestellt werden, daß die Lindauer Vereinbarung nicht nur kein verfassungsrechtlicher Vergleichsvertrag sein kann, sondern ein solcher Vertrag nach dem Willen der Beteiligten auch nicht sein soll [2].

3. Abschnitt

Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - eine Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund zur Ausübung (Mandat) [3]?

I. BEGRIFF DER MANDATORISCHEN ÜBERTRAGUNG VON HOHEITSRECHTEN

1. Das Rechtsinstitut des öffentlich-rechtlichen Mandats als einer Übertra-

---

1) Vgl. oben S. 86 FN 5 und S. 87 FN 1.

2) Für einen verfassungsrechtlichen Vergleich hält die Lindauer Vereinbarung offenbar Menzel, VVdStRL Heft 19, S. 142 (Aussprache); ders., Die Geltung internationaler Verträge im innerstaatlichen Recht, in: Deutsche Landesreferate zum VI. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Hamburg 1962, S. 410; ähnlich Katzenstein, DöV 1958, S. 593 ff (597); Mallmann, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 644 spricht von einer Kompromißregelung.

3) An dieser Stelle scheinen einige Bemerkungen zum Wesen der Übertragung von Hoheitsrechten angebracht:
Unter dem Ausdruck "Hoheitsrechten" werden im folgenden alle Staatsfunk-

gung von Hoheitsrechten zur Ausübung wurde von Triepel [1] entwickelt. Durch Mandat wird einem anderen Hoheitsträger die Vollmacht erteilt, eine Kompetenz des Mandanten in dessen Namen auszuüben [2]. Der beauftragte Hoheitsträger, Mandatar, muß also stets alieno nomine handeln [3]. Dem Recht der Stellvertretung entsprechend, verbleibt die mandatorisch übertragene Befugnis beim Mandanten. Eine so geartete Übertragung von Hoheitsrechten (quoad usum) bedarf keiner verfassungsrechtlichen Ermächtigung, da keine Hoheitsmacht aus der Hand

---

Fortsetzung der FN 3 von S. 141:

tionen zusammengefaßt, - so auch Scheuner, Wehrbeitrag II, S. 94 ff (S. 139); ausführlich zum Begriff der Hoheitsrechte K. H. Klein, Übertragung, S. 1-23.

Bei der Übertragung staatsrechtlicher Befugnisse darf sich die Vorstellung nicht vom Institut der bürgerlich-rechtlichen Zession leiten lassen. Hoheitsrechte werden nicht in diesem Sinne unter Erhaltung ihrer Identität von einem Hoheitsträger auf einen anderen "übertragen"; sondern das Wesen der staats-, wie auch der völkerrechtlichen Übertragung von Hoheitsrechten ist ein Verzicht auf Ausübung: Der übertragende Kompetenzinhaber verzichtet zugunsten des erwerbenden auf die Ausübung gewisser Hoheitsrechte. Dabei ist eine Abstufung möglich:

Verzichtet der Übertragende nur für gewisse Zeit auf die selbständige Ausübung, läßt er aber seine Befugnis in seinem Namen und nach seinen Weisungen vom Empfänger ausüben, so spricht man von einer "unechten" Übertragung zur Ausübung oder einem Mandat. Der Übertragende bleibt Träger des in seinem Namen ausgeübten Rechts; - vgl. hierzu Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 183 m. w. N.

Verzichtet der Übertragende dagegen endgültig und unwiderruflich auf die selbständige Ausübung gewisser Hoheitsrechte, so verliert er insoweit den Charakter eines Rechtssubjekts. Es entsteht ein Hoheitsvakuum, in welches der Empfänger mit seiner Hoheitsgewalt eindringt. Die alte Hoheitsgewalt ist insoweit untergegangen. In diesem Falle spricht man von einer "echten" Übertragung oder Delegation.

Vgl. hierzu Maunz-Dürig, Art. 24 Randnr. 7; Klein, Wehrbeitrag II, S. 468 f; K. H. Klein, Übertragung, S. 27 ff; Scheuner, Wehrbeitrag II, S. 139.

1) In "Delegation und Mandat im öffentlichen Recht" 1942; vgl. dazu Barbey, Rechtsübertragung und Delegation. Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Triepels, Diss. Münster 1962.

2) Triepel, a. a. O., S. 26.

3) Triepel, a. a. O., S. 26.

des originär zuständigen Trägers gegeben wird [1]. Das Mandat als Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung läßt eine bestehende Kompetenzordnung unangetastet [2].

2. Die mandatorische Übertragung von Hoheitsrechten wird im Bund-Länder und im Land-Länder Verhältnis allgemein als zulässig anerkannt [3]. Die Grenze ihrer Zulässigkeit wird in der Wesensgehaltsschranke des bundesstaatlichen Prinzips [4] zu sehen sein: Der umfassende Verzicht eines Landes auf die Ausübung seiner Hoheitsbefugnisse zugunsten eines anderen Landes oder des Bundes ist als unzulässig anzusehen.

Zur Erleichterung der bisweilen schwierigen Abgrenzung des Mandats von der Delegation, also der endgültigen kompetenzändernden Übertragung von Hoheitsrechten [5], hat die Wissenschaft dem Tatbestand der Übertragung von Hoheitsrechten zur Ausübung mit der Widerrufbarkeit ein ergänzend-charakterisierendes Merkmal hinzugefügt: Steht eine Übertragung von Hoheitsbefugnissen unter einem Widerrufsvorbehalt, bzw. ist die Übertragung zeitlich befristet, so wird es sich in der Regel um eine Übertragung zur Ausübung handeln [6]. Fehlt hingegen in einer entsprechenden Vereinbarung zwischen Kompetenzträgern ein solcher Vorbehalt, so spricht eine starke Vermutung für eine endgültige kompetenzändernde Übertragung.

---

1) Triepel, a. a. O., S. 25/26 und die einhellige Lehre, - vgl. etwa Hirschmüller, Konferenzen, S. 69/70; Kratzer, DVBl. 1963, S. 309 ff (311); Kalkbrenner, BayVBl 1965, S. 149 ff (152/3); Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (293); diese Autoren fordern eine verfassungsrechtliche Ermächtigung nur für die endgültige Übertragung von Hoheitsrechten (Delegation). A. A. nur Kölble, NJW 1962, S. 1081 ff (1084).

2) Vgl. Grawert, a. a. O., S. 183; Triepel, a. a. O., S. 25/26.

3) So schon Triepel, a. a. O., S. 58; für die WRV Neuber, Vollziehungsgemeinschaften, S. 65, 70; K. H. Klein, Übertragung, S. 27; Maunz-Dürig, Art. 71 Randnr. 14; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f gg (S. 415); Maunz, BayVBl. 1965, S. 158 f; v. Stralenheim, BayVBl. 1962, S. 70 f (72); Kratzer, DVBl. 1963, S. 309 f (310); Giese, Staatsverträge, S. 87; Hirschmüller, Konferenzen, S. 70.

4) Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f ff (S. 414).

5) Vgl. dazu unten S. 144 f.

6) Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f ff (S. 415); Kratzer, DVBl. 1963, S. 311; v. Stralenheim, BayVBl. 1962, S. 72; Klein, Wehrbeitrag II, S. 468/469; K. H. Klein, Übertragung, S. 36; so wohl auch Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 44.

II. DER VERZICHT DER LÄNDER AUF IHRE FORMELLE VERTRAGSGEWALT - KEINE ÜBERTRAGUNG DIESER GEWALT AUF DEN BUND ZUR AUSÜBUNG

Wie die Entstehungsgeschichte der Lindauer Vereinbarung zeigt [1], waren Bund und Länder daran interessiert, den Streit über den Umfang der Abschluß- und Transformationskompetenz des Bundes zumindest für die Praxis endgültig beizulegen. Dieses Bestreben kommt auch darin zum Ausdruck, daß weder die Geltungsdauer der Vereinbarung befristet ist, noch diese einen Widerrufsvorbehalt oder eine Kündigungsklausel enthält.

Sodann wird der Bund durch die Lindauer Vereinbarung nicht verpflichtet, beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge über ausschließliche Länderhoheitsbefugnisse im Namen der Länder zu verhandeln und völkerrechtlich verbindliche Willenserklärungen abzugeben. Auch nach Abschluß der Lindauer Vereinbarung schließt der Bund Kulturabkommen allein im Namen der Bundesrepublik ab.

Diese Tatsachen zeigen, daß die Länder durch die Lindauer Vereinbarung ihre formelle Vertragsgewalt nicht nur zur Ausübung auf den Bund übertragen haben. Die Tatbestandsmerkmale dieser Rechtsfigur sind nicht erfüllt.

Ob die aus diesem Ergebnis folgende Vermutung zutrifft, daß die Länder in der Vereinbarung Hoheitsbefugnisse unter Änderung des verfassungsmäßigen Kompetenzgefüges auf den Bund übertragen haben, müssen die folgenden Untersuchungen zeigen.

4. Abschnitt

Der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht - eine kompetenzändernde endgültige Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf den Bund (Delegation)

I. BEGRIFF DER DELEGATION

Nach der Definition Triepels bedeutet Delegation im öffentlichen Recht die endgültige Übertragung von Kompetenzen [2] (quoad substantiam). Der Delegierende verzichtet auf eine ihm bisher zustehende Zuständigkeit. Insoweit verliert er seine Rechtssubjektivität [3]. Dem Delegatar wächst diese Zuständigkeit zu [4];

---

1) Vgl. oben S. 89 ff.

2) Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, S. 23.

3) So Klein, Wehrbeitrag II, S. 456 ff (468).

4) Triepel, a. a. O., S. 23.

er erweitert seine Rechtspersönlichkeit. Die übertragene Kompetenz wird Eigenzuständigkeit des Delegatars [1]. Er übt sie im eigenen Namen aus [2].

Im Gegensatz zur mandatorischen Übertragung von Hoheitsrechten verändert eine Delegation ein bestehendes Kompetenzgefüge [3]. Es spricht eine Vermutung gegen ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit [4]. Jede Delegation von Hoheitsrechten, gleichgültig, ob im Land-Länder oder im Bund-Länder Verhältnis, bedarf einer länderverfassungsrechtlichen bzw. grundgesetzlichen Ermächtigung [5].

II. DIE DELEGATION DER FORMELLEN VERTRAGSGEWALT DER LÄNDER AUF DEN BUND

1. Nach der hier vertretenen föderalistischen Auffassung steht den Ländern gemäß Art. 32 Abs. 3 GG ein selbständiges völkerrechtliches Vertragsrecht im Umfang ihrer ausschließlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse zu. Den formellen Teil dieses Vertragsrechts übt seit Abschluß der Lindauer Vereinbarung der Bund im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung aus. Soweit die Vereinbarung reicht, treten die Länder im internationalen Rechtsverkehr nicht mehr selbständig hervor. Weiterhin sieht die Lindauer Vereinbarung für die Länder keine Möglichkeit vor, ihre formelle Vertragsgewalt jemals wieder selbständig und eigenverantwortlich auszuüben; sowohl der Wille der Vertragsparteien als auch der Wortlaut der Vereinbarung stehen dem entgegen.

Mit einem Blick auf die Ausführungen zur mandatorischen Übertragung von Hoheitsrechten und unter Zugrundelegung des eben umrissenen Delegationsbegriffs sowie angesichts der erwähnten tatsächlichen Übung, muß der in der Lindauer Vereinbarung geübte Verzicht der Länder auf ihre formelle Vertragsgewalt zugunsten des Bundes als eine Delegation dieses Rechts auf den Bund qualifiziert werden [6].

2. Die Delegation des formellen völkerrechtlichen Vertragsrechts der Länder auf den Bund zeitigt in zweifacher Hinsicht Wirkungen:

---

1) Triepel, a. a. O., S. 26.
2) Triepel, a. a. O., S. 26.
3) Triepel, a. a. O., S. 26 sowie Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 182 m. w. N.
4) Triepel, a. a. O., S. 38; Grawert, a. a. O., S. 182 m. w. N.
5) So die h. M., - vgl. die oben S. 143 FN 1 genannten Autoren.
6) Auch Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 185/186 sieht offenbar in der Lindauer Vereinbarung eine Delegation von Hoheitsbefugnissen der Länder auf den Bund.

a. Das materielle Vertragsrecht der Länder verändert seinen Charakter von einem auch ins Völkerrecht hineinwirkenden Recht zu einem ausschließlich staatsrechtlich wirkenden Recht im Bund-Länder Verhältnis. Es tritt eine Wirkungsverkürzung in Gestalt einer Änderung der Wirkungsrichtung dieses Rechts ein.

b. Der formelle Teil ist das völkerrechtlich relevante Element des Vertragsrechts der Länder. Dieses stellt die Verbindung zwischen den Ländern und der Völkerrechtsordnung her. Allein durch eigenverantwortliche Wahrnehmung ihrer formellen Vertragsgewalt können die Länder ihre Stellung als handlungsfähige Völkerrechtssubjekte [1] gerecht werden. Durch die Delegation dieses Rechts auf den Bund haben sich die Länder der ihnen vom Grundgesetz eingeräumten völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit begeben und den Status von handlungsunfähigen Völkerrechtssubjekten, vergleichbar dem der Schweizer Kantone [2], angenommen. Der freiwillig angenommene reduzierte völkerrechtliche Status der Länder steht mit dem Grundgesetz nicht mehr in Einklang. Dieses hat, die deutsche Verfassungstradition fortführend, den Ländern in Art. 32 Abs. 3 GG für Gliedstaaten eines Bundesstaates selten umfassende völkerrechtliche Befugnisse eingeräumt. Die Lindauer Vereinbarung hat hier eine Korrektur vorgenommen.

3. Ob überhaupt und, wenn ja, inwieweit eine Korrektur verfassungsmäßiger Kompetenzzuweisungen durch vertragliches Zusammenwirken des Bundes und der Länder zulässig ist, gilt es nunmehr zu untersuchen.

IV. KAPITEL
Die Lindauer Vereinbarung - ein grundgesetzwidriges Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund

Die vorausgegangenen Ausführungen haben gezeigt, daß die Lindauer Vereinbarung als ein Verwaltungsabkommen zu qualifizieren ist, durch welches Hoheitsbefugnisse der Länder auf den Bund übertragen werden. Nunmehr gilt es die entscheidende Frage zu beantworten, ob Länderkompetenzen durch Bund-Länder Abkommen auf den Bund übertragen werden können, oder ob das Grundgesetz die Korrektur seines Kompetenzgefüges durch einverständliches Zusammenwirken der beiden Teilordnungen verbietet. In größerem Zusammenhang gesehen handelt es sich auch hier wieder, - wie schon bei der Frage, ob die Lindauer Vereinbarung als ein verfassungsrechtlicher Vergleich zu qualifizieren ist, - um eine Bestim-

1) Vgl. hierzu oben S. 18 ff.
2) Vgl. oben S. 20/21 FN 3.

mung der Bund-Länder Verträgen zugänglichen bzw. verschlossenen Verfassungsmaterien.

I. DAS GRUNDGESETZ ALS ALLEINIGER MASSTAB FÜR DIE ZULÄSSIGKEIT BZW. UNZULÄSSIGKEIT KOMPETENZÜBERTRAGENDER BUND-LÄNDER VERTRÄGE

1. Die Bundesrepublik Deutschland beruht nicht auf einem Vertrag zwischen den Ländern, sondern auf der verfassungsgebenden Gewalt des souveränen Volkes [1]. Durch die Schaffung des Grundgesetzes hat das Bundesvolk [2] seinen pouvoir constituant ausgeübt. Alle Entscheidungen des Grundgesetzes, so auch die Verteilung der zur Erfüllung staatlicher Aufgaben notwendigen Hoheitsbefugnisse auf Bund und Länder, gehen auf die verfassungsgebende Gewalt des Volkes zurück [3].

2. Seine verfassungsändernde Gewalt hat das Volk mit dem Akt der Verfassungsgebung auf die dafür in der Verfassung vorgesehenen Organe, also Bundestag und Bundesrat, übertragen [4]. Allein diese Organe können in einem, in der Verfassung vorgeschriebenen Verfahren, das Grundgesetz ändern. Eine Änderung des Grundgesetzes ist daher weder möglich durch eine Änderung der Verfassungen der Länder etwa dahingehend, daß diese einseitig auf ihnen von der Gesamtstaatsverfassung zugewiesene Hoheitsbefugnisse zugunsten des Bundes verzichten, noch durch einverständliches Handeln der beiden Teilordnungen gemeinsam. Zur Korrektur seines verfassungsgebenden Aktes hat das Bundesvolk allein die in der Verfassung dafür vorgesehenen Organe ermächtigt. Kompetenzübertragende, d. h. die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verändernde Bund-Länder Verträge, sind daher unzulässig [5].

3. Diese Auffassung wird durch folgende Überlegung bestätigt: Beruht die Zuweisung der Kompetenzen an Bund und Länder auf der verfassungsgebenden Ge-

---

1) Einhellige Meinung, - vgl. Maunz-Dürig, Art. 20 Randnr. 9 m. w. N.; Schmidt, AöR Bd. 87 (1962), S. 253 ff (260); Zinn, AöR Bd. 75 (1949), S. 291 ff (296); Schäfer, NJW 1962, S. 1281 ff (1283); Giese, Staatsverträge, S. 87; Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 128.

2) Das Grundgesetz geht auf das gesamte in der Bundesrepublik lebende deutsche Volk (Bundesvolk) zurück.

3) Vgl. hierzu auch Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 187.

4) Vgl. Harbich, Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit, S. 92 m. w. N.

5) So grundsätzlich Usteri, Theorie des Bundesstaates, S. 277; vgl. auch die Nachweise unten S. 150 FN 2.

walt des Volkes, so bedeutet dies, daß den beiden Teilordnungen keine frei verfügbaren Eigenrechte, sondern pflichtgebundene Zuständigkeiten zugewiesen wurden [1]. Grawert [2] spricht hier vom "Grundsatz der Eigenwahrnehmung bundesstaatlicher Zuständigkeiten". Aus diesem Grundsatz ergibt sich für Bund und Länder die Pflicht, die jeweils zugewiesenen Kompetenzen im Rahmen des Notwendigen und Erforderlichen selbst und eigenverantwortlich auszuüben [3]. Jeder Kompetenzverzicht der einen zugunsten der anderen Teilordnung wäre eine Flucht aus der verfassungsmäßigen Verantwortung. Ein solcher Verzicht würde nicht nur das ausgewogene bundesstaatliche Gewaltenteilungs- und Gewaltenbalancesystem beeinträchtigen [4], sondern auch gegen das Prinzip der Rechtssicherheit verstoßen, da dem Bürger, vor allem unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes, ein Recht auf Erhaltung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zuzuerkennen ist, das allein durch die Möglichkeit der Verfassungsänderung eingeschränkt wird [5] [6].

4. Schließlich liefert das Grundgesetz selbst einen Beweis für die Auffas-

---

1) Vgl. Bullinger, Vertrag und Verwaltungsakt, S. 252; Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (291).

2) In: Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 186.

3) Vgl. Usteri, a. a. O., S. 277; Grawert, a. a. O., S. 186 ff m. w. N.; Zinn-Stein, Einführung Teil B S. 50; vgl. zu diesem Problemkreis auch BVerfGE 18, S. 407 ff (414 f); Zeidler, DVBl. 1960, S. 576 ff; Bernhardt, Abschluß, S. 44/45.

4) Vergegenwärtigt man sich Sinn und Zweck der Verteilung der Kompetenzen auf Bund und Länder, so wird die Notwendigkeit der Bewahrung der gegebenen Kompetenzordnung deutlich:
Die Kompetenzverteilung auf Bund und Länder ist ein konstitutives Strukturelement des Grundgesetzes. Dieses strahlt in verschiedene Richtungen aus, -vertikal-gewaltenteilend, die horizontale Gewaltenteilung verstärkend, demokratisierend und versachlichend zugleich. Diese Funktionen kann das kompetenzverteilende Verfassungselement nur erfüllen, wenn die ihm immanente Ausgewogenheit zwischen Bundes- und Länderkompetenzen erhalten bleibt. Bereits geringe Verschiebungen können eine Störung der Gewichtsverhältnisse und damit einen weitreichenden Funktionsverlust nach sich ziehen. Nur so ist die Starrheit und relativ schwere Abänderbarkeit des grundgesetzlichen Kompetenzgefüges zu erklären. -Vgl. hierzu vor allem Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 85-106; ders., Der unitarische Bundesstaat, S. 26 mit ausführlichen Literaturhinweisen; vgl. auch Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 187 f.

5) Vgl. Friauf, a. a. O., S. 291.

6) Eine Bestätigung findet dieses Recht des Bürgers u. a. auch in Art. 79 GG.

sung, daß kompetenzübertragende Bund-Länder Verträge unzulässig sind: Art. 24 Abs. 1 GG bestimmt, daß der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Ein Vergleich zwischen Art. 24 Abs. 1 und Abs. 2 GG zeigt, daß mit Übertragung in Art. 24 Abs. 1 GG eine kompetenzändernde Übertragung von Hoheitsrechten, also eine Delegation, gemeint sein muß [1].

Wie immer man die Funktion von Art. 24 GG sieht, - ob als vorweggenommene Verfassungsänderung [2] oder als Verfassungsdurchbrechung [3], da eine Verfassungsänderung durch einfaches Gesetz möglich ist, - so bringt die Einfügung dieser Vorschrift in das Grundgesetz doch den verfassungsrechtlichen Grundsatz zum Ausdruck, daß jede Übertragung von Hoheitsrechten eine Verfassungsänderung darstellt [4] und daher der grundgesetzlich vorgeschriebenen Form bedarf, es sei denn, das Grundgesetz selbst läßt eine Ausnahme zu, wie es in Art. 24 GG geschehen ist [5].

5. Die vorausgegangenen Überlegungen zusammenfassend kann somit festgehalten werden:

a. Zur Änderung des Grundgesetzes sind allein die dazu im Grundgesetz vorgesehenen Organe befugt. Das in der Verfassung dafür vorgesehene

---

1) Vgl. K. H. Klein, Übertragung, S. 27/28; Klein, Wehrbeitrag II, S. 456 ff (468/9); Scheuner, Wehrbeitrag II, S. 94 ff (136/7).

2) So z. B. K. H. Klein, a. a. O., S. 28.

3) So z. B. v. Mangoldt-Klein, Art. 24 Anm. III 4 b (S. 662); Glaesner, DöV 1959, S. 653.

4) So die h. L., - vgl. etwa Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (293); K. H. Klein, a. a. O., S. 28; v. Mangoldt-Klein, Art. 24 Anm. III 4 b (S. 662); Kölble, NJW 1962, S. 1082 ff (1084); Glaesner, DöV 1959, S. 653; Kalkbrenner, BayVBl. 1965, S. 149 ff (152 m. w. N.); Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f (S. 411); Hirschmüller, Konferenzen, S. 68.

5) Die in Art. 24 Abs. 1 GG vorgesehene Erleichterung, die vorweggenommene Verfassungsänderung durch einfaches Gesetz zu konkretisieren bzw. die Verfassung durch einfaches Gesetz zu ändern, gilt nur für die Übertragung von Hoheitsrechten auf einen außerhalb der Rechtsordnung der Bundesrepublik stehenden Rechtsträger. Art. 24 GG entfaltet im Bund-Länder Verhältnis keine Wirkung. Das zeigt sowohl der Wortlaut als auch der Zweck dieser Vorschrift, vgl. hierzu Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 6. Sitzung vom 19. 11. 1948, Verhandlungen S. 69/70.
Ob der Bund auch Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann, kann hier nicht erörtert werden, vgl. dazu Scheuner, Wehrbeitrag II, S. 94 ff (138); Kaufmann, Wehrbeitrag II, S. 42 ff (59); Bernhardt, Abschluß, S. 185 ff; Mosler, Kulturabkommen, S. 21.

Verfahren muß eingehalten werden.

b. Eine Änderung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung ist allein im Wege der Verfassungsänderung möglich [1].

c. Eine Änderung des grundgesetzlichen Kompetenzgefüges durch kompetenzübertragende Verträge zwischen den Ländern und dem Bund ist daher unzulässig [2]. Die den beiden Teilordnungen vom Grundgesetz zugewiesenen Hoheitsbefugnisse können nicht zum Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen gemacht werden [3].

---

1) Vgl. Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 69/70 sowie die auf S. 149 FN 4 genannten Autoren.

2) Das ist seit der Bismarck'schen Reichsverfassung von 1871 die herrschende Auffassung in der deutschen Staatsrechtslehre!
Vgl. etwa: Haenel, Studien I, S. 242/243; Triepel, Delegation und Mandat, S. 112; ders. in: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, S. 214; Neuber, Vollziehungsgemeinschaften, S. 69/70 m. w. N. in FN 27; Ficker, Vertragliche Beziehungen, S. 7/8 m. w. N. in FN 1; Klein, Gemeinschaftsaufgaben, S. 156 FN 96; Giese, Staatsverträge, S. 87; Kölble, DöV 1965, S. 150; ders. DöV 1964, S. 594; ders. Gemeinschaftsaufgaben, S. 27, 38; Maunz-Dürig, Art. 20 Randnr. 9, 17, 18; Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f gg (S. 415); Kalkbrenner, BayVBl. 1965, S. 149 ff (152); Hirschmüller, Konferenzen, S. 68; Kramer, Die Verteilung der Zuständigkeiten, S. 128 m. w. N.; Friauf, AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff (290); BVerfGE 1, S. 14 ff (35); 4, S. 115 ff (139); so auch Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 182 mit Hinweisen auf die Schweizer Literatur zu demselben Problem.

3) Nach den bisherigen Ausführungen könnte gefragt werden, welche Verfassungsmaterien eigentlich Bund-Länder Verträgen zugänglich sind, nachdem bislang nur vertragsfeindliche Materien aufgezeigt werden konnten.
In diesem Zusammenhang darf der Unterschied zwischen Kompetenzzuweisung und Kompetenzausübung nicht übersehen werden: Steht jene dem Verfassungsgesetzgeber allein zu und ist sie jeder Verfügung durch die Kompetenzträger entzogen, so ist das bei dieser nicht der Fall! Ob und auf welche Weise eine Kompetenz ausgeübt wird, steht weitgehend im Ermessen des Kompetenzträgers. Für das Bund-Länder Verhältnis bedeutet das die Möglichkeit gegenseitiger Bindung und Beschränkung bei der Ausübung der jeweiligen Befugnisse zur Erreichung gemeinsamer Zwecke. Die ausgeprägte Bund-Länder Vertragspraxis in der Bundesrepublik, - vgl. hierzu die Zusammenstellung bei Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, Anhang S. 299 ff. - beweist, daß von der Möglichkeit, Kompetenzausübungsvereinbarungen zu treffen, reichlich Gebrauch gemacht wird.

d. Diese Unzulässigkeit gilt uneingeschränkt! Auch weniger wichtige Kompetenzen können nicht vom Bund auf die Länder und umgekehrt übertragen werden [1]. Das ergibt sich u. a. schon daraus, daß es keinen verbindlichen Maßstab gibt, um Hoheitsrechte in wichtige unübertragbare und weniger wichtige übertragbare einzuteilen.

II. DIE LINDAUER VEREINBARUNG - EIN VERFASSUNGSWIDRIGER VERTRAG

1. Die Länder haben in der Lindauer Vereinbarung ihr formelles völkerrechtliches Vertragsrecht auf den Bund übertragen. Diese Übertragung wurde als Delegation von Hoheitsbefugnissen qualifiziert. Durch diese Delegation ist die Kompetenzordnung des Grundgesetzes verändert worden. Zu einer Änderung des grundgesetzlichen Kompetenzgefüges ist jedoch allein der verfassungsändernde Gesetzgeber befugt, der Bund und die Länder können durch vertragliches Zusammenwirken die Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes nicht korrigieren. Die Lin-

---

Fortsetzung der FN 3 von S. 150:

Entstehen aus derartigen Verträgen Streitigkeiten, die gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 4 GG vor dem Bundesverfassungsgericht auszutragen wären, so wäre es z. B. als erlaubt anzusehen, daß die Parteien sich über den Streitgegenstand vergleichen. In diesem Bereich hat beispielsweise der verfassungsrechtliche Vergleichsvertrag seine nicht zu unterschätzende Bedeutung, - vgl. hierzu Geller-Kleinrahm-Fleck, Art. 66 Anm. 9 f gg (S. 415); Maunz-Dürig, Art. 71 Randnr. 14.

1) So auch Bettermann, VVdStRL Heft 19, S. 160 (Aussprache); Hirschmüller, Konferenzen, S. 69. A. A. offenbar Schneider, VVdStRL Heft 19, S. 1 ff (22, 32 Ziff. 5 a); Zinn-Stein, Teil B Einführung S. 50. Auch Bachof-Kisker, Rechtsgutachten, S. 38 halten offenbar eine Differenzierung von Hoheitsbefugnissen in übertragbare und nicht-übertragbare für möglich. Im Ergebnis wie hier, halten sie jedoch die Übertragung der auswärtigen Vertretung (eines Landes) auf Staatsorgane eines anderen Landes (was ebenso für eine Übertragung auf Bundesorgane gelten muß!) für unzulässig, - a. a. O., S. 38.
Ohne Begründung bejahen die Zulässigkeit einer Übertragung des formellen völkerrechtlichen Vertragsrechts der Länder auf den Bund bzw. das Reich Haenel, Staatsrecht I, S. 559; Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 109; Mallmann, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 647 ff; Mosler, Kulturabkommen, S. 25, - dieser hält einen Verzicht der Länder auf ihre formelle Vertragsgewalt für zulässig, wenn es das einheitliche Auftreten der Bundesrepublik im Völkerrechtsverkehr erfordert.

dauer Vereinbarung ist der Versuch einer derartigen unzulässigen Korrektur. Die Lindauer Vereinbarung ist daher verfassungswidrig und somit unwirksam [1) 2)].

2. Aus dieser Unwirksamkeit ergeben sich für die bisher nach dem in der Lindauer Vereinbarung niedergelegten Verfahren abgeschlossenen Kulturabkommen des Bundes keine Konsequenzen. Diese Abkommen wurden stets vom Bundespräsidenten ratifiziert. Nach dem im Völkerrecht herrschenden Vertrauensprinzip [3)], gelten sie damit als wirksam abgeschlossen, gleichgültig, ob das völkerrechtswirksame Handeln des Bundespräsidenten mit dem Grundgesetz übereinstimmt oder nicht. Staatsrechtliche Mängel beim Abschluß internationaler Verträge zeitigen in der Regel keine völkerrechtlichen Folgen, es sei denn, sie sind für den Partner evident.

---

1) Auch Beer, Verwaltungsabkommen, S. 201 hält die Lindauer Vereinbarung für verfassungswidrig; starke verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Wirksamkeit der Vereinbarung äußern Rudolf, ArchVR Bd. 13 (1966), S. 53 ff (63) und Grawert, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, S. 185/186; dieser jedoch nur gegen die Absprachen unter Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung; die Absprachen unter Ziffer 1 hält Grawert für eine zulässige Interpretation des Grundgesetzes gemeinsam durch den Bund und die Länder, - a. a. O., S. 179.
Ulrich Kramer, der sich in seiner Arbeit "Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und Ländern zum Abschluß und zur Durchführung von Kulturabkommen", S. 121 ff mit der Lindauer Vereinbarung befaßt, gelangt ebenfalls zu dem Ergebnis, daß diese als verfassungswidrig anzusehen sei, - a. a. O., S. 131, jedoch mit anderer Begründung als hier: Kramer geht bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Art. 32 Abs. 1 und Abs. 3 GG von der oben S. 38, 39 ff skizzierten "streng zentralistischen Auffassung" aus, billigt dem Bund also eine auch ausschließliche Länderhoheitsbefugnisse umfassende Vertragsabschlußkompetenz zu. Durch die Lindauer Vereinbarung habe der Bund den Ländern Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten in einem Umfang eingeräumt, der den Rahmen der nach dem Grundgesetz zulässigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sprenge. Daher sei die Lindauer Vereinbarung verfassungswidrig.

2) Nicht ganz klar sind die Ausführungen bei Maunz-Dürig; unter Art. 32 Randnr. 42 f wird zwar in der Lindauer Vereinbarung eine Kompetenzübertragung gesehen - Randnr. 45; diese sei jedoch in diesem Falle zulässig, da sie "in absehbarer Zeit widerruflich und inhaltlich beschränkt" sei - Randnr. 44, was jedoch, wie nachzuweisen versucht wurde, nicht zutrifft.

3) Vgl. hierzu Maunz-Dürig, Art. 59 Randnr. 28 ff m. w. N.

Auch innerstaatlich wird man Bund und Länder weiterhin als an die auf Grund der Lindauer Vereinbarung abgeschlossenen Kulturabkommen gebunden ansehen müssen. Einmal gebietet bereits der Fortbestand der völkerrechtlichen Bindung eine Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen auch für die Zukunft. Sodann läßt der in § 79 BVerfGG zum Ausdruck kommende Rechtsgedanke eine innerstaatliche Weitergeltung der auf Grund der unwirksamen Vereinbarung abgeschlossenen Kulturabkommen als zulässig erscheinen.

Die Unwirksamkeit der Lindauer Vereinbarung wird also nur für den zukünftigen Abschluß völkerrechtlicher Verträge des Bundes über ausschließliche Hoheitsbefugnisse der Länder von Bedeutung sein.

2. Zwischenbemerkung

In der 1. Zwischenbemerkung, die den Ausführungen über die Lindauer Vereinbarung voranging, wurde auf die Notwendigkeit einer einheitlichen Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr hingewiesen. Es wurde gesagt, daß die Lindauer Vereinbarung einen Versuch darstelle, den innerstaatlichen Kulturföderalismus für den internationalen Bereich zu überwinden. Dieser Versuch muß als gescheitert angesehen werden. Das den Ländern vom Grundgesetz belassene völkerrechtliche Vertragsrecht kann nur von diesen selbst und eigenverantwortlich ausgeübt werden.

Die Frage nach dem Sinn einer den Ländern zustehenden völkerrechtlichen Vertragsgewalt kann sicher mit gutem Grund gestellt werden. Insbesondere in einer Zeit, wo Kulturpolitik in immer stärkerem Maße zu einem Bestandteil der Außenpolitik wird, muß es überraschen, daß das Grundgesetz hier den Ländern auch für den internationalen Bereich den Vorrang vor dem Bund einräumt. Zu erklären ist diese Verfassungslage nur aus der Gesamtsituation bei der Entstehung des Grundgesetzes: Diese wurde geprägt durch einen Mangel an Erfahrung im Bereich der internationalen Kulturbeziehungen; die Zeit der Weimarer Verfassung, für die meisten Väter des Grundgesetzes die staatsrechtliche Schule, gab zur Lösung des Problems Föderalismus und kulturelle Außenpolitik kaum Hinweise. Jene Gesamtsituation wurde sodann geprägt durch recht massive Interventionen der westlichen Besatzungsmächte zugunsten eines föderativen Staatsaufbaus fast um jeden Preis. Und schließlich auch durch das Unvermögen, eine derartig stürmische Entwicklung der internationalen Kulturbeziehungen vorauszusehen.

Zeigt das Grundgesetz Mängel, so können diese durch eine sachgerechte Verfassungsänderung behoben werden. Sind die zuständigen Organe dazu, aus welchen Gründen auch immer, nicht bereit, so müssen verfassungskonforme Mittel und Wege gesucht werden, um diese Mängel nicht wirksam werden zu lassen. Der Weg, den Bund und Länder mit dem Abschluß der Lindauer Vereinbarung eingeschlagen haben, ist nicht gangbar. Die Suche nach einer Lösung des Problems der einheitlichen Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr muß also fortgesetzt werden.

4. TEIL

Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Gestaltung des Verfahrens beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge, die Hoheitsbefugnisse des Bundes und der Länder im Kultusbereich tangieren

I. KAPITEL

1. Möglichkeit:

Der Abschluß paralleler, sich gegenseitig ergänzender Kulturabkommen des Bundes und der Länder

1. Die Länder sind abgeleitete Völkerrechtssubjekte. Insoweit sind sie völkerrechtlich handlungsfähig. Das Grundgesetz läßt den Ländern alle Möglichkeiten offen, ihre Handlungsfähigkeit zu manifestieren. In Betracht kommt zum Beispiel die Entsendung von ad hoc Bevollmächtigten zu auswärtigen Staaten, um in Vertragsverhandlungen einzutreten, und umgekehrt der Empfang ausländischer Gesandter [1]. Es wäre also denkbar, daß der Bund und die Länder, - diese einzeln oder koordiniert, - mit einem auswärtigen Staat in selbständige Verhandlungen, - gemeinsam oder getrennt, - über den Abschluß eines Kulturabkommens eintreten, wobei jede Teilordnung insoweit abschlußbefugt wäre, als ihre innerstaatlichen Kultuskompetenzen reichen.

2. Daß ein solches gemeinsames Auftreten des Bundes und der Länder im Völkerrechtsverkehr nicht außerhalb des Denkbaren liegt, beweist der Abschluß des Abkommens über das Jochenstein-Kraftwerk zwischen der Republik Österreich auf der einen Seite und der Bundesrepublik Deutschland und dem Land

---

1) Eine selbständige diplomatische Aktivität der Länder war unter der alten RV von 1871 noch selbstverständlich - vgl. Laband, Staatsrecht II, S. 167 ff; Ernst Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen, S. 270.
Auch unter der WRV wurde den Ländern die Möglichkeit zugestanden, ihr Vertragsrecht selbständig auszuüben - vgl. Fleischmann, HdbDStR Bd. 1, S. 209 ff (212 f); Wolgast, AöR Bd. 44 (1923), S. 1 ff (29 f); Nitschke, Die Regelung des Staatsvertragsrechts in Deutschland, S. 36.
Für das Grundgesetz wird die Möglichkeit einer selbständigen Ausübung des Vertragsrechts der Länder allgemein anerkannt - vgl. Hallmayer, Völkerrechtliche Stellung, S. 34; Kraus, ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 414 ff (426 f); Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 203, 219; Bernhardt, Abschluß, S. 176/177.

Bayern auf der anderen [1] [2].

3. Gegen ein so geartetes gemeinsames Auftreten des Bundes und der Länder im internationalen Rechtsverkehr bestehen jedoch aus mehreren Gründen erhebliche Bedenken: Einmal würde die vom Grundgesetz in Art. 32 Abs. 1 GG geforderte grundsätzlich einheitliche Repräsentation der Bundesrepublik nach außen durch eine eher staatenbündische Vielheit ersetzt. Sodann würde eine derartige Mehr- oder Vielstimmigkeit beim Abschluß von Kulturabkommen die völkerrechtliche Bewegungsfreiheit der Bundesrepublik in diesem wichtigen Bereich praktisch stark reduzieren. Und schließlich wäre ein solches Verfahren gänzlich unpraktikabel: Kein auswärtiger Staat wird sich bereitfinden, sowohl mit dem Bund als auch mit den Ländern - diese in ihrer Gesamtheit oder einzeln - in Vertragsverhandlungen einzutreten, um auf diese Weise zum Abschluß eines Kulturabkommens zu gelangen, das alle zur hoheitlichen Gestaltung der Kultur zuständigen Kompetenzträger innerhalb der Bundesrepublik bindet.

Ein gemeinsames Auftreten des Bundes und der Länder im internationalen Rechtsverkehr kann demnach nicht als geeigneter Weg angesehen werden, deutsche Kultur im Völkerrechtsverkehr einheitlich zu repräsentieren.

4. Eine selbständige völkerrechtliche Aktivität der Länder in Form unmittelbaren Kontakts mit auswärtigen Staaten stellt jedoch nur eine Möglichkeit dar, ihre völkerrechtliche Handlungsfähigkeit zu manifestieren. Als weitere Möglichkeit für die eigenverantwortliche Ausübung ihres Vertragsrechts bietet sich an, die Vermittlung des Bundes und seiner dem internationalen Verkehr dienenden Organe in Anspruch zu nehmen. Die verschiedenen Variationen dieser Möglichkeit gilt es jetzt zu betrachten.

---

1) Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 1952, Nr. 19, S. 182.

2) Auch unter der RV von 1871 wurde dieses Verfahren beim Abschluß Reich und Länder tangierender völkerrechtlicher Verträge angewendet, - vgl. hierzu Bernhardt, Abschluß, S. 108 FN 472 und S. 110 FN 486.

II. KAPITEL

2. Möglichkeit:

Die nachträgliche Zustimmung der Länder zu Kulturabkommen, die völkerrechtlich verbindlich vom Bund abgeschlossen wurden (Zustimmungsverfahren)

1. Die - notwendige - Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern beim Abschluß von Kulturabkommen könnte so gestaltet werden, daß der Bund Abkommen abschließt, in denen er sich einem auswärtigen Partner gegenüber zu einer bestimmten Gestaltung des gesamten Kultusbereichs in der Bundesrepublik verpflichtet, und die Länder diese völkerrechtliche Verpflichtung des Bundes durch eine nachträgliche, der Bundesregierung gegenüber abzugebende, Zustimmungserklärung [1] für den Bereich ihrer Kulturhoheit anerkennen. Das Zustimmungsverfahren würde der Forderung nach einheitlicher Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr gerecht und darüber hinaus der allgemeinen Regel entsprechen, daß Bundesstaaten im Völkerrechtsverkehr wie Einheitsstaaten auftreten.

2. Gegen das Zustimmungsverfahren müssen jedoch schwerwiegende Bedenken vorgebracht werden:

Den Ländern wäre jede Möglichkeit, auf die Gestaltung des Inhalts eines Kulturabkommens Einfluß zu nehmen, genommen [2]. Ein vom Bund verbindlich abgeschlossenes Abkommen würde sie vor vollendete Tatsachen stellen. Bereits nach der Unterzeichnung konnten Abänderungswünsche der Länder nur selten berücksichtigt werden, nach der Ratifikation eines Abkommens überhaupt nicht mehr. Durch die einmütige Verweigerung ihrer Zustimmung könnten die Länder allein die innerstaatliche Durchführung des Abkommens verhindern. Unter Hinweis auf seine völkerrechtliche Bindung wird es dem Bund jedoch ein leichtes sein, die Zustimmung der Länder und damit ihre Bereitschaft, das abgeschlossene Kulturabkommen zu verwirklichen, politisch zu erzwingen.

Ein Vertragsabschlußverfahren, das die nachträgliche Zustimmung der Länder zu allein vom Bund ausgehandelten, unterzeichneten und ratifizierten Kulturabkommen vorsieht, würde einen Verzicht der Länder nicht nur auf ihr formelles, sondern auch auf ihr materielles Vertragsrecht bedeuten. Darüber hinaus würden die Länder auf dem Weg über die auswärtige Gewalt ihre gesamten hoheitlichen

---

1) Bei der die Landtage mitwirken müßten, wenn Gesetzgebungsbefugnisse der Länder tangiert wären.

2) Zur Bedeutung der innerstaatlichen Einflußnahme der Länder auf den Inhalt von Bundesverträgen über Länderhoheitsbefugnisse vgl. Bernhardt, Abschluß, S. 43 f.

Kulturgestaltungsbefugnisse zur Disposition des Bundes stellen [1].

Das Zustimmungsverfahren ist demnach nicht geeignet, eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr in verfassungskonformer Weise zu ermöglichen.

III. KAPITEL

3. Möglichkeit:

Die Ermächtigung des Bundes durch die Länder zum Abschluß auch Länderkompetenzen umfassender Kulturabkommen (Ermächtigungsverfahren)

1. Eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr könnte dadurch erreicht werden, daß der Bund Bundes- und Länderkompetenzen umfassende Kulturabkommen erst dann unterzeichnet und ratifiziert, wenn die Länder, soweit ihre Kultuskompetenzen tangiert sind, gegenüber der Bundesregierung ihre Zustimmung erklärt haben [2].

Ein solches Verfahren wäre als Ermächtigung des Bundes durch die Länder zum Abschluß von Kulturabkommen zu qualifizieren. Im Gegensatz zur Auffassung von Mosler [3] ist eine solche Ermächtigung nicht als Verzicht der Länder auf ihre formelle Vertragsgewalt zugunsten des Bundes im Einzelfall anzusehen. Die ermächtigenden Länder bleiben Träger ihres Vertragsrechts. Der Bund wird nur, je nach Bedarf, autorisiert, dieses im eigenen Namen geltend zu machen [4]. Partner eines nach dem Ermächtigungsverfahren mit einem auswärtigen Staat abgeschlossenen Vertrages wird der Bund [5]. Die Länder treten als Kontrahenten nicht in Erscheinung.

2. Die Vorzüge dieses Verfahrens beim Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik liegen auf der Hand:

Die einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im Völkerrechtsverkehr wäre erreicht. Die Länder hätten die Möglichkeit, auf den Inhalt des jeweils abzuschließenden Kulturabkommens einzuwirken; ihre materielle Vertragsge-

---

1) Vgl. hierzu oben S. 146 f.

2) Wobei an dieser Zustimmung wiederum die Landtage dann mitwirken müßten, wenn Gesetzgebungsbefugnisse der Länder tangiert wären.

3) Kulturabkommen, S. 30.

4) Vgl. zur Rechtsfigur der Ermächtigung grundsätzlich Flume, Allgemeiner Teil, § 57 (S. 902).

5) Vgl. grundsätzlich Flume, a. a. O., S. 904.

walt würden sie also selbständig und eigenverantwortlich ausüben. Da die Entscheidung über das Ob und Wie einer völkerrechtlichen Bindung ihrer kulturellen Gestaltungsfreiheit von den Ländern selbst getroffen wird, und der Bund allein zur Manifestation dieser Entscheidung nach außen ermächtigt wird, ohne daß Länderkompetenzen delegiert werden, wird das Ermächtigungsverfahren beim Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik häufig als zulässiger Weg betrachtet, in Übereinstimmung mit der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr zu erreichen [1].

3. Es kann nicht geleugnet werden, daß das Ermächtigungsverfahren viele Forderungen erfüllt, die in dieser Untersuchung als Konsequenz der föderalistischen Auffassung für den Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik erhoben wurden: Eine Verschiebung von Länderkompetenzen zugunsten des Bundes findet nicht statt; den Ländern steht, deckungsgleich mit ihren innerstaatlichen Kultuskompetenzen, ein materielles Mitgestaltungsrecht beim Abschluß von Kulturabkommen zu; ein Einbruch des Bundes über seine auswärtige Gewalt in die Kulturhoheit der Länder ist ausgeschlossen.

Es kann weiterhin nicht geleugnet werden, daß das Verfahren, welches die Ständige Vertragskommission in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung für den Abschluß von Kulturabkommen entwickelt hat, durchaus als Ermächtigungsverfahren gedeutet werden kann [2]: Die Einverständniserklärung jedes Ministerprä-

---

1) Vgl. Bernhardt, Abschluß, S. 45, 176 ff (180/181); Mosler, a. a. O., S. 30/31; für die alte RV Haenel, Staatsrecht I, S. 559 f (560/561); für die WRV Wolgast, AöR Bd. 44 (1923), S. 1 ff (29 f).
Die Meinung, daß das Ermächtigungsverfahren zulässig ist, vertritt offenbar auch Beck, DöV 1966, S. 20 ff (22). Er sieht in den Einverständniserklärungen der Länder gemäß Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung eine Ermächtigung des Bundes zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages stellvertretend für die Länder. Ein stellvertretendes Handeln des Bundes für die Länder liegt beim Ermächtigungsverfahren jedoch nicht vor, da der Bund in eigenem Namen handelt, und eine verdeckte Stellvertretung im Völkerrechtsverkehr unzulässig ist, - vgl. BVerfGE 2, S. 347 ff (374). Vgl. auch Sonn, Die auswärtige Gewalt der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 144.

2) Diese Meinung vertritt z. B. die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Sie sieht in der Einverständniserklärung der Ministerpräsidenten gem. Ziffer 3 Lindauer Vereinbarung eine Ermächtigung des Bundes zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages über ausschließliche Länderhoheitsbefugnisse. Das ergibt sich aus dem Antwortschreiben der Staatskanzlei auf das bereits oben S. 122 ff mehrfach zitierte Schreiben der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 24. 10. 1963; vgl. auch Beck, DoV 1966, S. 20 ff (22).

sidenten könnte als Ermächtigung des Bundes durch das jeweilige Land zum Abschluß eines Kulturabkommens angesehen werden. Diese Ermächtigung wäre als mit jeder neuen Einverständniserklärung erneut erteilt anzusehen. Die von der Ständigen Vertragskommission geübte Praxis könnte so, unabhängig von der Lindauer Vereinbarung, verfassungsrechtlich legitimiert werden.

4. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß auch gegen das Ermächtigungsverfahren Bedenken geltend gemacht werden können!

a. Die Verpflichtung der Länder zur Durchführung eines im Ermächtigungsverfahren abgeschlossenen Kulturabkommens ergibt sich aus dem Ermächtigungsverhältnis zwischen dem Bund und jedem einzelnen Land. Dieses Verhältnis ist staatsrechtlicher, nicht völkerrechtlicher Natur. Es rechtlich zu qualifizieren, bereitet Schwierigkeiten [1]! In der Abgabe der Einverständniserklärungen durch die Ministerpräsidenten und der Annahme dieser Erklärungen durch den Außenminister stellvertretend für die Bundesregierung jeweils den Abschluß eines Staatsvertrages bzw. eines Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und jedem Land zu sehen, würde an der Praxis und dem Willen der Beteiligten vorbeigehen!

M. E. kann das Ermächtigungsverhältnis zwischen dem Bund und jedem Land als ein föderatives gentlemen's agreement qualifiziert werden, als ein gentlemen's agreement also, das durch Elemente der Bundestreue verstärkt, eine besondere Solennität besitzt. Die Bundesregierung kann für die Bundesrepublik völkerrechtliche Verpflichtungen, deren Erfüllung nicht in ihrer Macht steht, nur dann guten Gewissens übernehmen, wenn sie sich auf das Wort der Ministerpräsidenten, jene Verpflichtungen zu erfüllen, verlassen kann. Ein späteres Abrücken der Länder von ihrem mit der Einverständniserklärung gegebenen Erfüllungsversprechen, müßte als ein, gegen die Bundestreue verstoßendes, venire contra factum proprium angesehen werden und wäre unzulässig [2].

b. Neben diesen Schwierigkeiten, das Ermächtigungsverhältnis zwischen dem Bund und jedem einzelnen Land rechtlich zu qualifizieren, darf nicht übersehen werden, daß, ähnlich wie bei einem Verzicht, auch beim Ermächtigungsverfahren die Länder ihr formelles Vertragsrecht nicht selbst wahrnehmen, son-

---

1) Auf dieses Problem gehen die Befürworter des Ermächtigungsverfahrens nie ein. Mosler, Kulturabkommen, S. 31, kostatiert nur, daß die Länder dem Bund gegenüber zur Durchführung der abgeschlossenen Kulturabkommen verpflichtet seien; diese Verpflichtung könne der Bund im Wege der Aufsicht und gegebenenfalls des Zwanges durchsetzen, was jedoch für Maßnahmen des Landesgesetzgebers kaum zu vertreten ist! Vgl. hierzu auch Böning, DöV 1958, S. 817 ff (820) und Hirsch, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 177 ff.

2) Vgl. die ähnlichen Gedanken bei Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 43, der jedoch das Ermächtigungsverhältnis als solches nicht näher qualifiziert.

dern dessen Ausübung dem Bund überlassen. Den Strukturen eines Ermächtigungsverhältnisses folgend bedeutet das, daß die Länder völkerrechtlich als Partner eines Kulturabkommens nicht in Erscheinung treten, und für sie somit auch keine völkerrechtlichen Bindungen begründet werden. Wie gezeigt, ist die Verpflichtung der Länder zur Durchführung eines im Ermächtigungsverfahren abgeschlossenen Kulturabkommens rein staatsrechtlicher Natur.

Oben [1] wurde weiter ausgeführt, welche Bedeutung die selbständige Ausübung ihres formellen Vertragsrechts für die gesamte Vertragsgewalt der Länder besitzt. Ein endgültiger Verzicht der Länder auf ihre formelle Vertragsgewalt zugunsten des Bundes wurde als unzulässig abgelehnt. Ein solcher Verzicht würde nicht nur eine unzulässige Korrektur des Grundgesetzes darstellen, sondern zugleich einen, ebenso unzulässigen, Funktionswandel des den Ländern belassenen völkerrechtlichen Vertragsrechts mit sich bringen.

Es wäre jedoch unrichtig, die Nichtausübung des formellen Vertragsrechts durch die Länder auf Grund endgültigen Verzichts und auf Grund einer Ermächtigung des Bundes zur Ausübung für den Einzelfall rechtlich gleich zu stellen, und gleichermaßen für unzulässig zu erklären. Eine solche Betrachtungsweise würde den qualitativen Unterschied zwischen beiden Verfahrensweisen übersehen: Entäußern sich die Länder bei einem Verzicht auf ihre formelle Vertragsgewalt zugunsten des Bundes endgültig und auch für die Zukunft eines ihnen vom Grundgesetz zugewiesenen Hoheitsrechts, so bleiben sie bei der Ermächtigung des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge über Länderhoheitsrechte Träger ihrer formellen Vertragsgewalt mit der Möglichkeit, diese in Zukunft wieder selbständig auszuüben. Bei einem Vertragsschluß nach dem Ermächtigungsverfahren wandelt sich das gemäß Art. 32 Abs. 3 GG bestehende aktuelle formelle Vertragsrecht der Länder für den konkreten Einzelfall in ein potentielles um mit der Möglichkeit, sich jederzeit wieder in das aktuelle Recht zurückzuverwandeln. Darin ist der qualitative Unterschied zum endgültigen Verzicht zu sehen.

5. Das Ermächtigungsverfahren kann demnach als verfassungskonforme Möglichkeit einer einheitlichen Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr angesehen werden. Damit ist zugleich gesagt, daß die in der Ständigen Vertragskommission geübte Praxis beim Abschluß von Kulturabkommen durch den Bund als verfassungsrechtlich zulässig gelten kann.

Schon an dieser Stelle soll jedoch nicht verschwiegen werden, daß das Ermächtigungsverfahren zwar eine Möglichkeit darstellt, deutsche Kultur im Völkerrechtsverkehr einheitlich zu repräsentieren, daß diese Möglichkeit m. E. jedoch nicht als die, der staats- und völkerrechtlichen Stellung der deutschen Länder am meisten angemessene, anzusehen ist.

---

1) Seite 145 f.

IV. KAPITEL
4. Möglichkeit:
Die Aufnahme von Bemühensverpflichtungen in Kulturabkommen des Bundes

1. Eine Bemühensverpflichtung ist eine modifizierte Form der Bundesstaatsklausel [1], die dann in einen völkerrechtlichen Vertrag eingefügt werden kann, wenn ein Vertragspartner als Bundesstaat gewisse Vertragspflichten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mit dem sicheren Versprechen übernehmen kann, sie auch zu erfüllen.

Mit Hilfe von Bemühensklauseln wäre eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr zu erreichen: Im Umfang seiner eigenen Kultuskompetenzen kann sich der Bund einem auswärtigen Vertragspartner gegenüber zu einer bestimmten Gestaltung des Kultusbereichs in der Bundesrepublik bindend verpflichten. Darüber hinaus würde sich der Bund dem Partner gegenüber bereiterklären, auf eine vertragsgemäße Gestaltung des kulturellen Bereichs bei den dafür zuständigen Ländern hinzuwirken, bzw. sich um eine derartige Gestaltung zu bemühen.

2. Der Abschluß von Kulturabkommen mit Bemühensklauseln durch den Bund stünde mit der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes in Einklang: Der Bund würde keine völkerrechtlichen Verpflichtungen übernehmen, die er innerstaatlich nicht erfüllen könnte; die Länder würden nicht aus einem Vertrag verpflichtet, dessen Partner sie nicht sind.

So ist zu erklären, daß sich Bemühensklauseln häufig in Kulturabkommen der Bundesrepublik finden. Sei es, daß die Bundesregierung dem Vertragspartner gegenüber ausdrücklich erklärt, sie werde bemüht sein, den Kultusbereich innerhalb der Bundesrepublik im Sinne des Vertrages zu fördern und zu gestalten [2], sei es, daß sie dementsprechend bestrebt sein werde [3] oder Sorge tragen werde [4], oder sei es, daß sie sich zu einer bestimmten Gestaltung verpflichtet "im Rahmen der (in der Bundesrepublik) geltenden Rechtsvorschriften" [5], oder "soweit irgend möglich" [6], oder "im Rahmen der (in der Bundesrepublik) gel-

---

1) Zur Bundesstaatsklausel, - auch föderale Klausel oder federal clause genannt, - vgl. Bernhardt, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1, S. 548 ff; ders., Abschluß, S. 16 ff.

2) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 1; Kolumbien, Art. 3 Abs. 2; Afghanistan, Art. 3.

3) Vgl. etwa das Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 12, 15.

4) Vgl. dasselbe Kulturabkommen, Art. 7, 10, 13.

5) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Italien, Art. 10; Frankreich, Art. 2.

6) Vgl. das Kulturabkommen mit Frankreich, Art. 7.

tenden Rechtsordnung" [1] [2], so sind das alles Formulierungen, die auf die föderalistische Verfassung der Bundesrepublik hinweisen sollen, und nur verbale Variationen der Bundesstaatsklausel für den Einzelfall darstellen.

3. Die nur teilweise echte Verpflichtung dem in der Regel vollkommen gebundenen Partner gegenüber [3], ist das Hauptargument gegen Verträge mit Bemühensklauseln [4]. Die Einfügung einer solchen Klausel führt bei einem Vertrag zwischen einem Einheitsstaat, - und so ist die überwiegende Mehrzahl der Staaten organisiert, - und einem Bundesstaat zu einem Pflichtengefälle: Ist der Einheitsstaat zu einer umfassenden Realisierung des Vertrages völkerrechtlich bindend verpflichtet und in der Regel innerstaatlich auch in der Lage, so kann ein Bundesstaat, ohne Furcht vor völkerrechtlicher Haftung, mit dem Hinweis auf seine Bemühungen um eine Vertragserfüllung, die Realisierung des Vertragsinhalts hinauszögern oder auch unterlassen.

4. Kulturabkommen waren bislang das Hauptanwendungsgebiet von Bemühensklauseln in völkerrechtlichen Verträgen der Bundesrepublik. Derartige Abkommen wurden mehr als Zeugnis des guten Willens der Vartragspartner angesehen, als als Ausdruck einer echten Interessenübereinkunft, die klar abgegrenzte und bindende Verpflichtungen erfordert. Doch hier wandelt sich die Situation! Auf Grund der wachsenden Bedeutung auswärtiger Kulturpolitik und in Folge der fortschreitenden europäischen Einigungsbestrebungen, wird zunehmend Wert auf eine bindend-konkrete Verpflichtung aller, vor allem an mehrseitigen Kulturabkommen, beteiligten Partner gelegt. In der Satzung der Europäischen Schule in Luxemburg vom 12. April 1957 [5] etwa wird man vergeblich Bemühensverpflichtungen der Bundesrepublik suchen, obwohl hier Materien tangiert sind, die in den ausschließlichen Hoheitsbereich der Länder fallen. In dieser Satzung muß sich die Bundesrepublik zum Beispiel bindend zur Anerkennung der Reifezeugnisse der Europäischen Schule verpflichten und den Zugang zu deutschen Hochschulen und Universitäten auf Grund dieser Zeugnisse garantieren [6].

Angesichts dieser Tendenzen wird man den Bemühensklauseln in Kulturab-

---

1) Vgl. etwa die Kulturabkommen mit Griechenland, Art. 11; Chile, Art. 4 Abs. 2.

2) Weitere entsprechende Formulierungen finden sich bei Hirsch, Kulturhoheit und auswärtige Gewalt, S. 88.

3) Soweit es sich bei diesem um einen Einheitsstaat handelt. Solche Staaten können sich natürlich auch nur verpflichten, sich zu bemühen, ein Abkommen zu verwirklichen. Angesichts der innerstaatlichen Omnipotenz würde dadurch jedoch ein Vorbehalt gegen die Verbindlichkeit des Abkommens überhaupt zum Ausdruck gebracht.

4) Vgl. Bernhardt, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1, S. 549 1. Sp.

5) BGBl. 1965, II, S. 1041.

6) Art. 5 Ziff 2a und b der Satzung der Europäischen Schule in Luxemburg.

kommen abnehmende Bedeutung zusprechen müssen. Verträge der Bundesrepublik mit derartigen Klauseln sind zweifellos eine zulässige Möglichkeit einer einheitlichen Repräsentation deutscher Kultur im Völkerrechtsverkehr. Diese Möglichkeit entspricht jedoch immer weniger den Erfordernissen internationaler kultureller Vereinbarungen.

V. KAPITEL
5. Möglichkeit:
Der Abschluß von Kulturabkommen durch den Bund sowohl im eigenen Namen als auch als Bevollmächtigter der Länder in deren Namen (Bevollmächtigungsverfahren)

1. Abschnitt
Begriff von Stellvertretung und Vollmacht. Das der Stellvertretung zugrunde liegende Rechtsverhältnis

I. BEGRIFF VON STELLVERTRETUNG UND VOLLMACHT [1].

Stellvertretung bedeutet Handeln für einen anderen in dessen Namen. Die Folgen eines rechtsgeschäftlichen Handelns des Vertreters treten nicht bei diesem selbst, sondern unmittelbar beim Vertretenen ein. Vom Vertreter für den Vertretenen abgegebene Willenserklärungen wirken unmittelbar für und gegen diesen [2]. Die Voraussetzungen wirksamer Stellvertretung sind Vertretungsmacht und Handeln in fremdem Namen.

1. Vertretungsmacht

Vertretungsmacht ist die Macht, für einen anderen durch Handeln in dessen Namen rechtsgeschäftliche Regelungen zu treffen [3]. Vertretungsmacht ist also formelle Legitimation. Sie kann begründet werden durch Rechtsgeschäft oder Gesetz. In unserem Zusammenhang ist allein die rechtsgeschäftliche Einräumung

---

1) Zur Stellvertretung allgemein vgl. Flume, Allgemeiner Teil, S. 749 ff; Larenz, Allgemeiner Teil, S. 529 ff; Müller-Erzbach, Die Vertretung beim Rechtsgeschäft 1955.

2) So Flume, Allgemeiner Teil, S. 749; Larenz, Allgemeiner Teil, S. 530.

3) Flume, a. a. O., S. 780.

von Vertretungsmacht von Interesse. Die auf Rechtsgeschäft beruhende Vertretungsmacht nennt man Vollmacht [1], einen kraft Vollmacht Handelnden Bevollmächtigten.

2. Handeln in fremdem Namen

Für das Handeln des Bevollmächtigten gilt der Offenheitsgrundsatz [2], d. h. sein Handeln muß erkennbar im Namen des Vertretenen geschehen. Jener Grundsatz ist Konsequenz der Tatsache, daß das Handeln des Stellvertreters Rechtswirkungen allein in der Sphäre des Vertretenen zeitigt. Er dient der Klarheit der Rechtsverhältnisse [3].

II. DAS DER STELLVERTRETUNG ZUGRUNDE LIEGENDE RECHTSVERHÄLTNIS [4]

Ist Vertretungsmacht formelle Legitimation zum Handeln für einen anderen und im Namen eines anderen, so bedarf diese Macht der materiellen Konkretisierung. Die nach "außen" wirkende Vollmacht räumt dem Bevollmächtigten weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Rechtssphäre des Vertretenen ein. Sie wird daher regelmäßig durch ein internes Rechtsverhältnis zwischen Vertretenem und Vertreter, den Intentionen des Vertretenen entsprechend, gebunden und materiell ausgestaltet. Über das der Vollmacht zugrunde liegende Rechtsverhältnis, - dieses ist deutlich von der Vollmacht zu unterscheiden [5]. - wirkt der Vertretene auf die materielle Gestaltung der vom Vertreter für ihn angeknüpften Rechtsbeziehungen ein. Auf Grund dieses Rechtsverhältnisses ist der Bevollmächtigte regelmäßig den Weisungen des Vertretenen unterworfen. Ein Verstoß des Vertreters gegen die interne Pflichtenbindung ist mit Sanktionen bewehrt [6].

---

1) Flume, a. a. O., S. 780; Larenz, a. a. O., S. 555 f.

2) Flume, a. a. O., S. 763 f; Larenz, a. a. O., S. 544 f.

3) Flume, a. a. O., S. 764.

4) Vgl. hierzu Flume, S. 839 ff; Larenz, a. a. O., S. 555 f.

5) Diese Trennung wurde von Laband. Die Stellvertretung bei dem Abschluß von Rechtsgeschäften nach dem Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch, ZHR Bd. 10 (1866), S. 183 ff (203 ff) "entdeckt".

6) Vgl. etwa §§ 662 ff BGB, die in der Regel Anwendung finden, da einer zivilrechtlichen Vollmacht meistens ein Auftragsverhältnis zugrunde liegt.

2. Abschnitt

Die Anwendung der Regeln der Stellvertretung im Bund-Länder Verhältnis beim Abschluß von Kulturabkommen

Die dargelegten Grundregeln des Rechts der Stellvertretung wurden von der Zivilrechtswissenschaft entwickelt. Sie sind jedoch als Teile der allgemeinen Rechtslehre anzusehen und besitzen über ihren ursprünglichen Anwendungsbereich hinaus Geltung. Es ist daher grundsätzlich möglich, eine Anwendung der Stellvertretungsregeln auch für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Länder durch den Bund ins Auge zu fassen.

Voraussetzung für ein wirksames stellvertretendes Tätigwerden des Bundes für die Länder im internationalen Rechtsverkehr ist das Vorliegen einer dem Bund von den Ländern erteilten Vertretungsmacht, und ein Handeln des Bundes im Namen der Länder.

1. Das Grundgesetz selbst räumt dem Bund nicht die Möglichkeit ein, die Länder durch Handeln in ihrem Namen völkerrechtlich zu berechtigen und zu verpflichten. Eine Vertretungsmacht des Bundes kraft Verfassung besteht also nicht. Diese Legitimation muß daher erst für den Einzelfall begründet werden. Hier bietet sich die Bevollmächtigung des Bundes durch die Länder an, - die Einräumung von Vertretungsmacht durch Rechtsgeschäft.

Der Akt der Bevollmächtigung ist ein einseitiges Rechtsgeschäft [1]. Nicht notwendig im Bund-Länder Verhältnis ist demnach der Abschluß eines Staatsvertrages oder anderer formeller Abkommen, um den Bund zur Vertretung der Länder zu legitimieren. Es genügt eine entsprechende Willenserklärung der zuständigen Länderorgane [2] und die Bereitschaft des Bundes, die Länder zu vertreten.

2. Ist der Bund so zum Tätigwerden für die Länder im internationalen Rechtsverkehr legitimiert, muß die Tatsache des fremdwirkenden Handelns auch offenbar werden, - der Bund muß beim Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages für die Länder in deren Namen handeln. Da bei Kulturabkommen in der Regel Kultuskompetenzen des Bundes und der Länder tangiert werden, muß der Bund, um eine, Bund und Länder umfassende, völkerrechtliche Bindung einzugehen, sowohl im eigenen Namen als auch im Namen der Länder kontrahieren. Das bedeutet, daß sowohl die Vollmacht des Unterhändlers entsprechend formuliert werden muß, als auch die Vertragsüberschrift. Hieß es bisher zum Beispiel:

---

1) Vgl. Flume, Allgemeiner Teil, S. 760; Larenz, Allgemeiner Teil, S. 559 ff.

2) Zuständig zur Erteilung der Vollmacht wären die nach den Länderverfassungen zur Vertretung nach außen berechtigten Organe. Vgl. hierzu oben S. 114 FN 3 und 4, S. 115 FN 1.

"Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Griechenland sind übereingekommen . . . . " [1]

so muß nunmehr die Vertragsüberschrift etwa formuliert werden:

"Die Bundesrepublik Deutschland, zugleich im Namen der deutschen Länder, und das Königreich Griechenland sind übereingekommen . . . . "

Ebenso muß der Bundespräsident die Ratifikation eines nach dem Bevollmächtigungsverfahren abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrages auch im Namen der Länder erklären.

3. Völkerrechtliche Verträge der Länder, die stellvertretend vom Bund abgeschlossen werden, sind für das deutsche Verfassungsrecht kein Novum. Unter der alten Reichsverfassung von 1871 wurde dieses Abschlußverfahren häufiger angewendet. Es hatte sich sogar eine typische Abschlußformel herausgebildet, wonach der Kaiser abschloß "im Namen des deutschen Reichs, das hierbei Preußen (oder welches Land auch immer) auf dessen Antrag vertritt" [2]. An diese Verfassungstradition anknüpfend, hielt die h. L. unter der Weimarer Verfassung den Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Länder durch das Reich als deren Stellvertreter für zulässig [3]. Auch unter dem Grundgesetz wird eine Bevollmächtigung des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge für die Länder allgemein als zulässig angesehen [4].

---

1) BGBl. 1957, II, S. 502.

2) Vgl. Fleischmann, Art. Staatsverträge, in: Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, S. 505 ff (510 r. Sp.); Bittner, Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden, S. 201 ff; Haenel, Staatsrecht I, S. 559 f.

3) Vgl. etwa Wolgast, AöR Bd. 44 (1923), S. 1 ff (29); Steffen, Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident, S. 34 m. w. N.; Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 116; Stützel, Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaate, S. 21 ff.

4) Vgl. Mosler, Bilfinger-Festschrift, S. 251 FN 10; 264/264; Sonn, Die auswärtige Gewalt der Gliedstaaten im Bundesstaat, S. 146; Pigorsch, Einordnung, S. 74; Wengler, Völkerrecht Bd. 1, S. 278 FN 2; Bernhardt, Abschluß, S. 44, 177; v. Stralenheim, BayVBl. 1955, S. 6 ff (9); Maunz-Dürig, Art. 32 Randnr. 42; Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 203; ders. wohl auch im Bonner Kommentar, Art. 32 Anm. 7.

3. Abschnitt
Das der Bevollmächtigung zugrunde liegende Rechtsverhältnis

1. Ist Vollmacht die nach außen wirkende formelle Legitimation, für einen anderen zu handeln, so bedarf diese Legitimation der materiellen Konkretisierung. Im Zivilrecht geschieht diese Konkretisierung in der Regel im Rahmen eines Auftragsverhältnisses.

Das Tätigwerden der einen Teilordnung im Auftrag der anderen ist auch dem Bundesstaatsrecht nicht fremd. Durch Art. 85 GG ist das Institut der Auftragsverwaltung im Grundgesetz verankert worden [1]. In unserem Zusammenhang von Interesse ist Art. 85 Abs. 3 und 4 GG. Demnach erstreckt sich bei der Bundesauftragsverwaltung die Bundesaufsicht auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung von Bundesgesetzen [2]. Das in das Grundgesetz aufgenommene föderative Auftragsverhältnis sieht also eine Bindung des Beauftragten an Weisungen des Auftraggebers vor [3]. Das gilt es festzuhalten.

Das Grundgesetz schließt ein Tätigwerden des Bundes im Auftrag der Länder nicht aus, auch wenn die Verfassung ein derartiges Auftragsverhältnis expressis verbis nicht vorsieht. Aus dem Grundsatz des länderfreundlichen Verhaltens wird man sogar eine Pflicht des Bundes herleiten können, Aufträge der Länder zu übernehmen und auszuführen, wenn die Durchführung derartiger Aufträge dem Bund zumutbar und organisatorisch möglich ist und darüber hinaus einer effektiven Erfüllung hoheitlicher Aufgaben in der Bundesrepublik dient. Es kann somit von einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit auch eines Länder-Bund Auftragsverhältnisses ausgegangen werden [4].

2. Da das Grundgesetz die Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben durch den Bund im Auftrag der Länder nicht vorsieht, kann ein Länder-Bund Auftragsverhältnis nur durch eine entsprechende Übereinkunft zwischen beiden Teilordnungen zustandekommen. Die staatsrechtliche Qualifikation einer derartigen Übereinkunft bereitet Schwierigkeiten [5]. Die Natur eines vereinbarten Auftragsver-

---

1) Vgl. hierzu Schäfer, DöV 1960, S. 641.

2) Vgl. zu Art. 85 Abs. 4 GG Maunz-Dürig, Art. 85 Randnr. 38 ff m. w. N.

3) Vgl. hierzu Maunz-Dürig, Art. 85 Randnr. 27 ff m. w. N.

4) Von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Auftragsverhältnisses gehen als selbstverständlich aus Kraus, ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 414 f (426); Bernhardt, Abschluß, S. 177; Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 203; ders. Bonner Kommentar, Art. 32 Anm. II 7.

5) Auf das Problem der staatsrechtlichen Qualifikation dieses Auftragsverhältnisses, die von Bedeutung wird, wenn hierüber Streitigkeiten zwischen den Beteiligten entstehen sollten, gehen die unter FN 4 genannten Autoren nicht ein.

hältnisses als jederzeit lösbar [1], schließt eine Qualifizierung der dieses Rechtsverhältnis begründeten Übereinkunft als Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern und dem Bund aus. M. E. wird man hier wiederum auf den Vereinbarungstyp des föderativen gentlemen's agreement zurückgreifen müssen, eines gentlemen's agreement zwischen den Ländern und dem Bund, welches, durch Elemente der Ländertreue bzw. der Bundestreue verstärkt, zu einer besonderen gegenseitigen Pflichtenbindung der Beteiligten führt. Der Inhalt eines solchen Pflichtenverhältnisses bestimmt sich nach dem jeweiligen Auftragszweck.

3. Ein derartiges föderatives gentlemen's agreement kommt zustande durch korrespondierende Erklärungen der Länder und des Bundes. Auf Seiten der Länder müssen die Erklärungen von den nach außen vertretungsberechtigten Organen abgegeben werden, auf Seiten des Bundes ist der nach dem Auftragszweck zu bestimmende Minister zur Abgabe der entsprechenden Erklärungen befugt.

In umgekehrter Entsprechung zu dem im Grundgesetz vorgesehenen Bund-Länder Auftragsverhältnis, steht bei einem Länder-Bund Auftragsverhältnis den Ländern ein materielles Weisungsrecht gegenüber dem Bund zu [2].

4. Abschnitt

Die praktische Anwendung des Bevollmächtigungsverfahrens beim Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik

1. Das Bevollmächtigungsverfahren beim Abschluß von Kulturabkommen erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Bundes- und Landesorganen. Auf Seiten der Länder sind vor allem die Geschäftsbereiche von Kultus- und Staatsministerien tangiert, auf Seiten des Bundes der des Auswärtigen Amts. Es gilt also, eine relativ große Zahl von Beteiligten möglichst effektiv und beweglich zu koordinieren. Mit sporadischen ad hoc Besprechungen ist es, auch angesichts der Bedeutung kultureller Außenpolitik, nicht getan.

2. Als Koordinierungsinstrument im Bevollmächtigungsverfahren bietet sich die Ständige Vertragskommission der Länder an [3]. Dieses Gremium besitzt langjährige Erfahrung in der Koordinierung von Bund und Ländern bei der Gestaltung der internationalen Kulturbeziehungen der Bundesrepublik. Es hat aus der Praxis heraus die für eine effektive Arbeit erforderlichen Organisations- und Verfahrensformen entwickelt. Der Fundus dieser Erfahrungen sollte für das Bevoll-

---

1) Vgl. etwa § 671 BGB.

2) So Menzel, VVdStRL Heft 12, S. 203; ders. Bonner Kommentar, Art. 32 Anm. II 7; Bernhardt, Abschluß, S. 177.

3) Zur Arbeit der Ständigen Vertragskommission vgl. oben S. 94 ff.

mächtigungsverfahren genützt werden.

3. Der Abschluß zweiseitiger Kulturabkommen für die Bundesrepublik nach dem Bevollmächtigungsverfahren unter Einschaltung der Ständigen Vertragskommission könnte etwa auf folgende Weise vor sich gehen:

Der Bund beabsichtigt, mit einem auswärtigen Staat ein Kulturabkommen abzuschließen. Der zuständige Minister, in der Regel der Außenminister, benachrichtigt die Ständige Vertragskommission von dieser Absicht und teilt gleichzeitig den Inhalt des geplanten Vertrages mit. Die Mitglieder der Vertragskommission informieren über die Vertragspläne des Bundes ihre jeweilige Landesregierung und halten Rücksprache mit dieser. Sind die Landesregierungen mit dem Abschluß des geplanten Kulturabkommens einverstanden, so instruieren sie, soweit Länderkultusmaterien berührt werden, ihre Vertreter in der Vertragskommission im Sinne des von ihnen gewünschten Inhalts des Abkommens. Gleichzeitig ermächtigen die Landesregierungen ihre Vertreter, den Bund zur Führung der Verhandlungen und zur Unterzeichnung des Abkommens zu beauftragen, und ihm Verhandlungs- und Unterzeichnungsvollmacht zu erteilen.

Ist der Willensbildungsprozeß innerhalb der einzelnen Länder abgeschlossen, werden die materiellen Instruktionen der Ländervertreter innerhalb der Vertragskommission koordiniert. Im Anschluß daran übermittelt der Vorsitzende der Vertragskommission der Bundesregierung, vertreten durch den Außenminister, den Auftrag, für die Länder zu verhandeln und das Abkommen zu unterzeichnen. Dieser Auftrag ist im Hinblick auf den Vertragsinhalt im Sinne der koordinierten Ländervorstellungen konkretisiert. Gleichzeitig erteilt der Vorsitzende der Vertragskommission dem Bund im Namen der Länder Verhandlungs- und Unterzeichnungsvollmacht [1]. Erklärt sich die Bundesregierung bereit, auch im Namen der Länder die geplanten Vertragsverhandlungen zu führen und das Abkommen zu unterzeichnen, so ist in dieser Erklärung, die dem Vorsitzenden der Vertragskommission gegenüber abzugeben ist, sowohl die Annahme des von den Ländern erteilten Auftrags zu sehen, als auch die Bereitschaft, als Bevollmächtigter der Länder zu handeln.

Ergeben sich im Laufe der Vertragsverhandlungen Situationen, die der Auftrag nicht vorgesehen hat, so muß der Unterhändler des Bundes über das Auswärtige Amt Rücksprache bei der Ständigen Vertragskommission nehmen, die entweder sofort eine neue koordinierte Meinung der Länder bildet und eine entsprechende Weisung erteilt, oder das erst nach Rückfrage der einzelnen Vertreter bei der jeweiligen Landesregierung unternimmt.

Ist das Kulturabkommen im Namen des Bundes und der Länder unterzeich-

---

1) Die Erteilung einer Verhandlungs- und Unterzeichnungsvollmacht ist möglich, vgl. v. Haeften, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3, S. 784; Berber, Völkerrecht Bd. 1, S. 418.

net, wird der Text von der Bundesregierung über die Ständige Vertragskommission den einzelnen Landesregierungen zugeleitet. Diese prüfen, ob Landesgesetzgebungsbefugnisse durch das Abkommen tangiert werden oder nicht. Ist das der Fall, wird der Vertrag dem jeweiligen Landtag zur Zustimmung zugeleitet [1]. Durch dessen Zustimmung wird das jeweilig dafür vorgesehene Landesorgan ermächtigt [2], den Vertrag zu ratifizieren bzw. die Ratifikation im Namen des Landes erklären zu lassen. Sind Ländergesetzgebungsbefugnisse durch das Abkommen nicht tangiert, so beginnt das Ratifikationsverfahren sofort nach der Unterzeichnung.

Die Ratifikation eines im Bevollmächtigungsverfahren abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrages der Länder erfolgt durch Erteilung einer Ratifikationsvollmacht an den Bund. Diese könnte, entsprechend der Einverständniserklärung gemäß Ziffer 3 der Lindauer Vereinbarung, von den nach außen vertretungsberechtigten Organen der Länder, in der Regel also den Ministerpräsidenten, unmittelbar der Bundesregierung, vertreten durch den Außenminister, erteilt werden. Diese leitet die Ratifikationsvollmachten der Länder an den Bundespräsidenten weiter, der das Kulturabkommen dann gegenüber dem Vertragspartner im Namen des Bundes und der Länder ratifiziert [3].

4. Beim Abschluß mehrseitiger Kulturabkommen [4] könnte wie folgt verfahren werden:

Derartige Abkommen werden häufig auf besonders dafür einberufenen Konferenzen ausgehandelt. Die am Abschluß eines Abkommens interessierten Staaten sind in der Regel durch Delegationen vertreten. Hier empfiehlt sich eine Modifizierung des Bevollmächtigungsverfahrens: Es wäre sinnvoll, der Delegation, die die Bundesrepublik zu einer solchen Konferenz entsendet, einen Vertreter der Länder zuzuordnen. Dieser würde nach außen als Mitglied der deutschen Delegation auftreten, die im Namen des Bundes und der Länder verhandelt. Im Innenverhältnis jedoch wäre er befugt, dem Delegationsleiter Weisungen zu erteilen, soweit in den Verhandlungen Kultuskompetenzen der Länder tangiert werden.

Die Zuordnung eines Ländervertreters zur Verhandlungsdelegation des Bundes würde den Instruktionsweg verkürzen: Der Delegationsleiter müßte bei unvorhergesehenen Verhandlungssituationen nicht über das Auswärtige Amt bei der Ständigen Vertragskommission rückfragen, sondern könnte sich unmittelbar an den anwesenden Ländervertreter halten. Dieser, mit der Problematik des Ver-

---

1) Vgl. hierzu ausführlich oben S. 122 ff.

2) Vgl. oben S. 114 FN 3 und 4, S. 115 FN 1.

3) In der Praxis werden alle zweiseitigen Kulturabkommen vom Bundespräsidenten ratifiziert, - vgl. oben S. 85.

4) In Betracht kommen hier vor allem Abkommen im Rahmen der UNO (UNESCO), des Europarats und der Europäischen Gemeinschaften.

handlungsgegenstandes aus der Sicht der Länder wesentlich besser vertraut, als der Unterhändler des Bundes, wird in der Regel diesem sogleich die nötigen Hinweise geben können. Kann er das im Einzelfall nicht, muß er sich entweder an die Ständige Vertragskommission wenden mit der Bitte um neue Instruktionen, oder er setzt sich mit den zuständigen Länderministerien direkt in Verbindung, ein Weg, der schnelle Entscheidungen ermöglicht, einem Vertreter des Bundes jedoch versperrt ist.

Nach Unterzeichnung des Abkommens wird dann genauso verfahren wie beim Abschluß zweiseitiger Kulturabkommen.

5. Abschnitt
Mögliche Kritik am Bevollmächtigungsverfahren

1. Gegen das Bevollmächtigungsverfahren im Sinne der vorangegangenen Ausführungen könnte eingewandt werden, es sei zu umständlich und erfordere eine zu große Zahl koordinierender Willensbildungsprozesse.

Dem ist einmal entgegenzuhalten, daß die Notwendigkeit der Koordination der Länder untereinander und zwischen Bund und Ländern ein Ausfluß des auch in den internationalen Bereich hineinwirkenden Kulturföderalismus in der Bundesrepublik ist.

Sodann wäre dieser Kritik zu entgegnen, daß sich das hier vorgeschlagene Bevollmächtigungsverfahren eng an die von der Ständigen Vertragskommission der Länder entwickelte und geübte Praxis anlehnt. Diese Praxis hat sich bewährt. Sie wird hier nur in einem neuen verfassungsrechtlichen Rahmen gesehen und entsprechend modifiziert.

2. Von Seiten des Bundes wird gegen das Bevollmächtigungsverfahren vor allem eingewendet werden, es erwecke bei ausländischen Vertragspartnern den Eindruck staatenbündischer Tendenzen in der Bundesrepublik und beeinträchtige so deren internationale Stellung.

Dazu wäre zu sagen, daß auch nach dem Bevollmächtigungsverfahren die Bundesrepublik im Völkerrechtsverkehr als Einheit auftritt. Die Abgabe einer völkerrechtswirksamen Willenserklärung eines Repräsentanten oder Vertreters des Bundes auch im Namen der Länder wird kaum mehr Beachtung finden im internationalen Rechtsverkehr, als die föderalistische Staatsstruktur des Völkerrechtssubjekts Bundesrepublik Deutschland ohnehin.

Die internationale Stellung der Bundesrepublik wird nicht beeinträchtigt, sondern gestärkt. Internationale Kulturpolitik muß als an Bedeutung gewinnender Bestandteil der Außenpolitik gesehen werden. Die Kulturhoheit der Länder zwang den Bund bisher zu einem vorsichtigen, völkerrechtliche Bindungen mög-

lichst vermeidenden, Verhalten. Bemühensklauseln in Kulturabkommen sind beredter Ausdruck für die Furcht vor Bindungen im Konkreten. Durch das Bevollmächtigungsverfahren erlangt der Bund eine wesentlich stärkere Stellung: Er kann sich und die Länder in feste völkerrechtliche Bindungen begeben in Bezug auf den gesamten, hoheitlicher Regelung zugänglichen, Kultusbereich in der Bundesrepublik. Dementsprechend können von auswärtigen Vertragspartnern auch mehr konkrete Verpflichtungen gefordert werden als bisher, - von einer Beeinträchtigung der internationalen Stellung der Bundesrepublik Deutschland kann also nicht gesprochen werden.

6. Abschnitt
Abschließende Wertung

Das Bevollmächtigungsverfahren beim Abschluß von Kulturabkommen für die Bundesrepublik erfüllt die Forderungen, die in dieser Untersuchung als Konsequenz der "föderalistischen Auffassung" bei der Auslegung von Art. 32 Abs. 3 GG aufgestellt wurden:

Die Länder üben ihr völkerrechtliches Vertragsrecht selbständig und eigenverantwortlich aus. Im Umfang ihrer ausschließlichen Hoheitsbefugnisse können sie nach ihrem Willen völkerrechtliche Bindungen eingehen. Soweit ihre Kulturhoheit reicht, werden sie unmittelbare Partner eines vom Bund abgeschlossenen Kulturabkommens. Die Stellung des Bundes in der internationalen Kulturpolitik wird gestärkt. Eine einheitliche Repräsentation deutscher Kultur im internationalen Rechtsverkehr ist in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz erreicht.

Kulturabkommen für die Bundesrepublik Deutschland sollten daher in Zukunft nach dem Bevollmächtigungsverfahren abgeschlossen werden [1]!

---

1) Die Arbeit wurde am 15. Juli 1968 abgeschlossen.
Es besteht Anlaß, darauf hinzuweisen, daß der Aufsatz von v. Maibom "Die Mitwirkung der Länder im Bereich der auswärtigen Gewalt", NJW 1968, S. 1607 ff erst nach Abschluß dieser Arbeit publiziert wurde. Der hier erwähnte Kompromiß zwischen Bund und Ländern über das Verfahren beim Abschluß Landesmaterien tangierender völkerrechtlicher Verträge stimmt in vieler Hinsicht mit dem in dieser Arbeit vorgeschlagenen Bevollmächtigungsverfahren überein.

ANHANG

I. Die von der Bundesrepublik abgeschlossenen Kulturabkommen.

A. Zweiseitige Kulturabkommen:

Zweiseitige Kulturabkommen wurden abgeschlossen mit:

USA	am 9. 4. 1953	Bulletin [1] 1953, S. 590
Frankreich	am 23. 10. 1954	BGBl. 1955, II, S. 885
Spanien	am 10. 12. 1954	BGBl. 1956, II, S. 558
Italien	am 8. 2. 1956	BGBl. 1958, II, S. 77
Griechenland	am 17. 5. 1956	BGBl. 1957, II, S. 501
Norwegen	am 29. 5. 1956	BGBl. 1957, II, S. 28
Belgien	am 24. 9. 1956	BGBl. 1957, II, S. 70
Chile	am 20. 11. 1956	BGBl. 1959, II, S. 549
Japan	am 14. 2. 1957	BGBl. 1957, II, S. 1461
Türkei	am 8. 5. 1957	BGBl. 1958, II, S. 336
Großbritannien	am 18. 4. 1958	BGBl. 1959, II, S. 449
UdSSR	am 30. 5. 1959	
	Vereinbarung über kulturellen und technisch-wirtschaftlichen Austausch	im Bundesgesetzblatt nicht veröffentlicht, s. jedoch BAnz. v. 22. 8. 1959, Nr. 160
VAR	am 11. 11. 1959	BGBl. 1960, II, S. 2351
Kolumbien	am 11. 10. 1960	BGBl. 1965, II, S. 1948
Niederlande	am 27. 4. 1961	BGBl. 1962, II, S. 497
Afghanistan	am 18. 4. 1961	BGBl. 1963, II, S. 1069
Pakistan	am 9. 11. 1961	BGBl. 1963, II, S. 43
Süd-Afrika	am 11. 6. 1962	BGBl. 1964, II, S. 13
Peru	am 20. 11. 1964	BGBl. 1966, II, S. 76
Irak	am 30. 1. 1965	im BGBl. noch nicht veröffentlicht
Portugal	am 22. 10. 1965	BGBl. 1967, II, S. 721
Tunesien	am 19. 7. 1966	BGBl. 1967, II, S. 1210

In Vorbereitung sind zweiseitige Kulturabkommen mit Bolivien, Brasilien, Ecuador, Indonesien, Lybien, Syrien und Venezuela.

B. Mehrseitige Kulturabkommen:

Die Bundesrepublik schloß folgende mehrseitige Kulturabkommen ab bzw. trat derartigen Abkommen bei:

Europäische Kulturabkommen vom 19. 12. 1954	BGBl. 1955, II, S. 1128
Europäische Konvention über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse vom 11. 12. 1953	BGBl. 1955, II, S. 599
Europäische Übereinkommen über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten vom 15. 12. 1956	BGBl. 1964, II, S. 1290
Satzung der Europäischen Schule (in Luxemburg) vom 12. 4. 1957	BGBl. 1965, II, S. 1041
UNESCO-Übereinkommen vom 15. 12. 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und Protokoll vom 18. 12. 1962 über die Errichtung einer Schlichtungs- und Vermittlungskommission	BGBl. 1968, II, S. 385

In Vorbereitung ist der Beitritt der Bundesrepublik zum Europäischen Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 14. 12. 1959 und der Beitritt zum Protokoll über die Gründung Europäischer Schulen vom 13. 4. 1962.

II. Der von der Bundesregierung entsprechenden Verhandlungen zugrunde gelegte Musterentwurf eines Kulturabkommens.

Kulturabkommen
zwischen
der
Bundesrepublik Deutschland
und der
.....

Die Bundesrepublik Deutschland
und
die / das .....
in dem Wunsch, die beiden Staaten durch freundschaftliche Zusammenarbeit und kulturellen Austausch das Verständnis für Kultur und Geistesleben des anderen Volkes sowie für seine Lebensform zu fördern,

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel 1

(1) Jede Vertragspartei wird bestrebt sein, kulturelle Einrichtungen der anderen Vertragspartei im Rahmen der geltenden Bestimmungen und unter von beiden Vertragsparteien zu vereinbarenden Bedingungen zuzulassen und zu fördern.

(2) Die Vertragsparteien werden bemüht sein, die Gründung und die Tätigkeit deutsch- ..... Gesellschaften und anderer Organisationen, die den Zielen dieses Abkommens dienen, zu fördern.

(3) Kulturelle Einrichtungen im Sinne des Absatzes 1 sind insbesondere Schulen, wissenschaftliche und kulturelle Anstalten, Krankenhäuser, Bibliotheken sowie Film- und Musikarchive.

Artikel 2

(1) Die Vertragsparteien werden bemüht sein, den Austausch von Hochschullehrern, Lehrer aller Schularten, Wissenschaftlern und sonst auf kulturellem Gebiet tätigen Personen sowie von Studenten (und) Praktikanten (bei nahegelegenen Ländern: und Jugendlichen) zwischen ihren Staaten zu erleichtern und zu fördern.

(2) Die Vertragsparteien werden bemüht sein, durch Einladungen oder Beihilfen Besuche von Einzelpersonen oder Gruppen zum Zwecke des Ausbaus der kulturellen Zusammenarbeit zu fördern.

Artikel 3

(1) Jede Vertragspartei wird bemüht sein, Studenten, die Staatsangehörige der anderen Vertragspartei sind, im Rahmen der geltenden Bestimmungen die Zulassung zu ihren Bildungseinrichtungen zu ermöglichen.

(2) Jede Vertragspartei wird erwägen, inwieweit und unter welchen Bedingungen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei erlangte akademische Grade und Hochschulzeugnisse den im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei erlangten entsprechenden Graden und Hochschulzeugnissen für akademische Zwecke als gleichwertig anerkannt werden können.

Artikel 4

Jede Vertragspartei wird bemüht sein, Stipendien zu gewähren und ihren Staatsangehörigen bei Vorliegen der Studienvoraussetzungen die Aufnahme oder die Weiterführung von Studien im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei und Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei beim Vorliegen der Studienvoraussetzungen die Aufnahme oder Weiterführung von Studien in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zu ermöglichen.

Artikel 5

Die Vertragsparteien werden bestrebt sein, dafür zu sorgen, daß die Lehrbücher ihrer Anstalten nichts enthalten, was dem Lernenden eine falsche Vorstellung vom Lebensstil und von der Kultur des anderen Volkes vermitteln könnte.

Artikel 6

Jede Vertragspartei wird bestrebt sein, das Erlernen der Sprache der anderen Vertragspartei im Rahmen des Möglichen zu fördern.

Artikel 7

Die Vertragsparteien werden bemüht sein, sich dabei zu unterstützen, in ihrem Hoheitsgebiet eine bessere Kenntnis von der Kultur und den Lebensformen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei zu vermitteln; sie werden insbesondere bestrebt sein,

a) Die Verbreitung von Büchern und Zeitschriften, Veröffentlichungen und Reproduktionen von Kunstwerken,
b) Kunst- und andere Ausstellungen,
c) Konzerte und künstlerische Darbietungen,
d) Vorträge,
e) Theateraufführungen,

f) Rundfunkübertragungen, Filmvorführungen, Schallplatten- und Tonbandaufnahmen und

g) Sonderveranstaltungen

zu fördern.

Artikel 8

(1) Jede Vertragspartei wird bemüht sein, die Einfuhr des für die Zwecke dieses Abkommens erforderlichen Materials, z. B. die Einfuhr von Bildern und anderen Ausstellungsgegenständen, Büchern, Filmen und Schallplatten, in ihr Hoheitsgebiet aus dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Bestimmungen in jeder Weise zu fördern.

(2) Jede Vertragspartei wird bemüht sein, die Einfuhr der ausschließlich für die Arbeit der in Artikel 1 erwähnten kulturellen Einrichtungen benötigten Materials, z. B. die Einfuhr von Rundfunkgeräten, Vorführapparaten, Schallplatten, Filmen, Büchern, Zeitschriften, Lehr- und Lernmitteln, in ihr Hoheitsgebiet aus dem Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Bestimmungen in jeder Weise zu erleichtern.

Artikel 9

(1) Zur Erteilung von Anregungen und Empfehlungen und zur Beratung der Vertragsparteien wird ein aus sechs Mitgliedern bestehender Ständiger Deutsch- ..... Ausschuß gebildet.

(2) Die drei deutschen Mitglieder werden vom Bundesminister des Auswärtigen im Benehmen mit den beteiligten Bundesministern und den Kultusministern der Länder der Bundesrepublik Deutschland ernannt. Die drei ..... Mitglieder werden von ..... ernannt.

(3) Der Ständige Ausschuß tritt nach Bedarf, mindestens aber alle ..... Jahre abwechselnd in der Bundesrepublik Deutschland und in ..... zusammen. Den Vorsitz führt ein Mitglied des Gastlandes.

(4) Der Ständige Ausschuß kann zu seinen Sitzungen Sachverständige als Berater hinzuziehen.

Artikel 9a
(nur bei weit entfernten Ländern)

(1) Zur Erteilung von Anregungen und Empfehlungen und zur Beratung der Vertragsparteien wird ein Ständiger Deutsch- ..... Ausschuß gebildet. Dieser Ausschuß besteht aus zwei Abteilungen, einer deutschen am Sitz der Bun-

desregierung und einer ..... mit Sitz in .....

(2) Jede Abteilung besteht aus einem Vorsitzenden sowie zwei deutschen und zwei ..... Mitgliedern. Der Vorsitzende der deutschen Abteilung ist ein deutscher, der Vorsitzende der ..... Abteilung ein ..... Staatsangehöriger.

(3) Vorsitzender und Mitglieder des Ausschusses werden für die Bundesrepublik Deutschland vom Bundesminister des Auswärtigen im Benehmen mit den beteiligten Bundesministern und den Kultusministern der Länder der Bundesrepublik Deutschland, für ..... von ..... ernannt.

(4) Die beiden Abteilungen des Ständigen Ausschusses treten nach Bedarf, mindestens aber alle zwei Jahre, zusammen. Für die ordnungsgemäße Besetzung des Gesamtausschusses genügt es, wenn an den Sitzungen der einen Abteilung der Vorsitzende der anderen Abteilung oder ein von diesem zu bestimmendes Mitglied teilnimmt. Den Vorsitz führt jeweils der Abteilungsvorsitzende aus dem Land, in dessen Hoheitsgebiet die Sitzung stattfindet.

(5) Der Ständige Ausschuß und jede Abteilung können Sachverständige als Berater hinzuziehen.

Artikel 10

Deutsche Staatsangehörige im Sinne der Bestimmungen dieses Abkommens sind Deutsche im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

Artikel 11

Dieses Abkommen gilt auch für das Land Berlin, sofern nicht die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der Regierung ..... innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens eine gegenteilige Erklärung abgibt

Artikel 12

(1) Dieses Abkommen bedarf der Ratifikation; die Ratifikationsurkunden sollen so bald wie möglich in ..... ausgetauscht werden.

(2) Dieses Abkommen tritt einen Monat nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft.

(3) Dieses Abkommen kann nach Ablauf von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten jederzeit schriftlich gekündigt werden; es tritt sechs Monate nach seiner Kündigung außer Kraft.

GESCHEHEN zu ..... am .....
in vier Urschriften, zwei in deutscher und zwei in ..... Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für die
Bundesrepublik Deutschland

Für das
.....

III. Die dem Abschluß der Lindauer Vereinbarung vorausgehenden Beschlüsse und Entwürfe.

A.

Beschlüsse
der Konferenz der Staatskanzleien in Lindau
vom 23. - 25. Oktober 1957

I.

1.) Die Rechtsauffassung, daß bei Verträgen mit auswärtigen Staaten über Materien, die in die ausschließliche Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeit der Länder fallen, das Einverständnis mit den Ländern herbeizuführen ist, wird aufrechterhalten.

2.) Die Formel für die angestrebte Zusammenarbeit mit der Bundesregierung sollte daher unter Ausklammerung des Rechtsstandpunktes folgende Fassung erhalten:

"Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Art. 59 Abs. 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.

Bei den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden."

3.) Es könnte zur Erwägung gestellt werden, eine Zuständigkeit des Bundes für

A. Konsularverträge,

B. Handels- und Schiffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,

C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationalen Organisationen

auch insoweit anzuerkennen, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen

a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind,

b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Es könnte daher unter Art. 73 Nr. 1 und 5 sowie Art. 75 Nr. 4 die Regelung folgender Materien erfolgen:

Immunitäten bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts, die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schiffahrts- und Niederlassungsverträgen.

Für andere Vertragsmaterien, die die ausschließliche Kompetenz der Länder berühren, insbesondere Kulturabkommen, muß für das Verfahren obige Formel angewandt werden. Bei Doppelbesteuerungsabkommen sollte von den Fachressorts der Länder geprüft werden, welche Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis erfaßt werden. Erst dann wird eine abschließende Beurteilung der Doppelbesteuerungsabkommen möglich sein.

II.

Nach weiterer Erörterung zu diesem Problemkreis geht die einhellige Meinung dahin, daß

1.) die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluß eines internationalen Vertrages, der ihre Interessen berührt, unterrichtet werden müssen, um auch frühzeitig eigene Wünsche geltend machen zu können;

2.) ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet werden sollte, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht;

3.) die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen die Pflicht des Bundes zur Zuleitung von internationalen Verträgen und zur Einholung der verfassungsrechtlich gebotenen Zustimmung der Länder unberührt lassen.

B.

Entwurf

für eine Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes.
(Entwurf der Bundesregierung für die Besprechung mit den Ländern am 14. 11. 1957)

1) Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, fest.

2) Die Landesregierungen erkennen an, daß der Bund in seinen internationalen Verträgen auch Gegenstände regeln kann, für welche ihm im Grundgesetz eine eigene Gesetzgebungszuständigkeit nicht ausdrücklich zugewiesen ist, soweit diese Gegenstände einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

3) Soweit andere internationale Verträge des Bundes Gegenstände regeln, für welche dem Bund im Grundgesetz eine eigene Gesetzgebungszuständigkeit nicht ausdrücklich zugewiesen ist, wird die Bundesregierung die Landesregierungen um eine Erklärung über ihr Einverständnis mit dem Vertragsinhalt ersuchen. Diese Erklärung soll vorliegen, bevor der Vertrag völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Abs. 2 GG zuleitet, wird sie dieses Ersuchen spätestens zum gleichen Zeitpunkt an die Landesregierungen richten.

4) Bei den in Ziffer 3 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an der Vorbereitung für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden.

5) Ziffer 4 findet auch Anwendung, wenn der Bund Abkommen nicht normsetzenden Inhalts auf Gebieten abschließt, auf welchem ihm das Grundgesetz eine eigene Gesetzgebungszuständigkeit nicht ausdrücklich zuweist.

6) Die vorstehenden Regeln lassen die Rechte des Bundes in Bezug auf Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln sowie auf Friedensverträge unberührt.

C.

Entwurf

für eine Verständigung zwischen der Bundesregierung und den Staatskanzleien der Länder über das Vertragsschließungsrecht des Bundes.
(Entwurf der Ländervertreter für die Besprechung mit Vertretern der Bundesregierung am 14. 11. 1957 - sog. "hessischer" Entwurf)

Auf der Grundlage der Beschlüsse der Konferenz der Staatskanzleien in Lindau könnte von der Verhandlungskommission der Ministerpräsidentenkonferenz folgender Einigungsvorschlag zur Diskussion gestellt werden:

1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenz der Länder berühren, fest.

2. Die Länder halten eine Revision der von ihnen seither bei der Auslegung der Art. 73 Ziff. 1 und 5 und 74 Ziff. 4 des Grundgesetzes vertretenen Rechtsauffassung wie folgt für möglich:

   Eine Zuständigkeit des Bundes könnte für
   A. Konsularverträge,
   B. Handels- und Schiffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,
   C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationelen Organisationen

   auch insoweit anerkannt werden, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen
   a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind,
   b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

   Hierzu gehören Bestimmungen über Privilegien bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts (Immunitäten) sowie über die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schiffahrts- und Niederlassungsverträgen.

3. Beim Abschluß von Staatsverträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt

sind, wird wie folgt verfahren:

"Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.

Bei den in Absatz 1 Satz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an der Vorbereitung für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden."

4. Es wird weiter vereinbart, daß bei Verträgen, welche die Interessen der Länder berühren, gleichgültig, ob sie die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen oder nicht

   1. die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluß derartiger Verträge unterrichtet werden, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können,
   2. ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht,
   3. durch die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen wird die Vereinbarung nach Ziff. 3 nicht berührt.

D.

Entwurf
für eine Verständigung zwischen der Bundesregierung
und den Staatskanzleien der Länder über das
Vertragsschließungsrecht des Bundes.

"- Lindauer Vereinbarung -"

1. Der Bund und die Länder halten an ihren bekannten Rechtsauffassungen über die Abschluß- und Transformationskompetenz bei völkerrechtlichen Verträgen, die ausschließliche Kompetenzen der Länder berühren, fest.

2. Die Länder halten ein Entgegenkommen bei der Anwendung der Artikel 73 Ziff. 1 und 5 und 74 Ziff. 4 des Grundgesetzes für möglich:

Eine Zuständigkeit des Bundes könnte danach z. B. für

A. Konsularverträge,

B. Handels- und Schiffahrtsverträge, Niederlassungsverträge sowie Verträge über den Waren- und Zahlungsverkehr,

C. Verträge über den Beitritt zu oder die Gründung von internationalen Organisationen

auch insoweit anerkannt werden, als diese Verträge Bestimmungen enthalten, bei denen es zweifelhaft sein könnte, ob sie im Rahmen eines internationalen Vertrages unter die ausschließliche Landesgesetzgebung fallen, wenn diese Bestimmungen

a) für solche Verträge typisch und in diesen Verträgen üblicherweise enthalten sind oder

b) einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden, dessen Schwerpunkt im übrigen zweifelsfrei im Bereich der Zuständigkeit des Bundes liegt.

Hierzu gehören Bestimmungen über Privilegien bei auswärtigen Staaten und internationalen Einrichtungen hinsichtlich des Steuer-, Polizei- und Enteignungsrechts (Immunitäten) sowie über die nähere Ausgestaltung der Rechte von Ausländern in Handels-, Schiffahrts- und Niederlassungsverträgen.

3. Beim Abschluß von Staatsverträgen, die nach Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren und nicht nach Ziff. 2 durch die Bundeskompetenz gedeckt sind, insbesondere also bei Kulturabkommen, wird wie folgt verfahren:
"Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Artikel 59 Absatz 2 GG zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten.
Bei den in Absatz 1 genannten Verträgen sollen die Länder an den Vorbereitungen für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden."

4. Es wird weiter vereinbart, daß bei Verträgen, welche wesentliche Interessen der Länder berühren, gleichgültig, ob sie die ausschließliche Kompetenz der Länder betreffen oder nicht,

a. die Länder möglichst frühzeitig über den beabsichtigten Abschluß derartiger Verträge unterrichtet werden, damit sie rechtzeitig ihre Wünsche geltend machen können,

b. ein ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht,

c. durch die Information dieses Gremiums und die von ihm abgegebenen Erklärungen wird die Vereinbarung nach Ziff. 3 nicht berührt.

5. Der Sonderfall des Art. 32 Abs. 2 GG wird durch Ziff. 4 nicht erfaßt.

E.

Vorschläge der Konferenz der Staatskanzleien in Bremen am 21. März 1958 zur Gestaltung des "Ständigen Gremiums" nach Ziffer 4 Unterziffer b des Einigungsvorschlages vom 14. 11. 1957

A.

I. 1. Die Aufgabe des Ständigen Gremiums als "Gesprächspartner" zwischen dem Auswärtigen Amt und den sonst zuständigen Fachressorts des Bundes einerseits und den Ländern andererseits ist in erster Linie, die Landesregierungen über die Vorhaben des Bundes und den jeweiligen Stand der Verhandlungen über die in Betracht kommenden Verträge zu unterrichten und umgekehrt die Auffassungen der Landesregierungen hierüber gegenüber dem Bund darzulegen. Bei Wahrnehmung dieser Aufgaben bringen die in das Ständige Gremium entsandten Vertreter der Länder nicht eine persönliche Auffassung oder die Meinung der Fachressorts des Landes, sondern die, - erforderlichenfalls koordinierte, - Auffassung des Landes - zum Ausdruck. Die Aufgabe des Ständigen Gremiums geht über die Einholung von Informationen hinaus. Ihre sachgerechte Wahrnehmung hat auch zum Ziel, etwaige gegensätzliche Auffassungen zwischen den Beteiligten auszugleichen. Ferner soll das Ständige Gremium im Kontakt mit dem Auswärtigen Amt die für die Länder bei vertraglichen Vorhaben bedeutsamen Fragen herausarbeiten und damit eine gewisse Vorarbeit für die Behandlung dieser Fragen in den Ländern leisten.

2. Die von den einzelnen Mitgliedern oder dem Vorsitzenden des Ständigen Gremiums gegenüber dem Bund abgegebenen Erklärungen binden die Landesregierungen rechtlich nicht, insbesondere nicht bezüglich der förmlichen Erklärung des Einverständnisses nach Ziff. 3 des Einigungsvor-

schlages vom 14. 11. 1957 und bezüglich der Stellungnahme im Bundesrat. Für eine Beschlußfassung im Wege der Abstimmung ist daher in dem Ständigen Gremium kein Raum.

3. Rein tatsächlich hat aber eine in dem Ständigen Gremium für ein Land abgegebene Erklärung zur Folge, daß hiervon die Landesregierung bei der Abgabe der späteren rechtsverbindlichen Erklärung nicht wird abweichen können, sofern sich nicht inzwischen die Verhältnisse geändert haben.

II. 1. Das Ständige Gremium muß zahlenmäßig klein sein, wenn seine Arbeitsfähigkeit gewährleistet sein soll. In das Ständige Gremium sollte daher durch jedes Land nur ein ständiger Vertreter entsandt werden. Dieser sollte zur Erreichung der unerläßlichen Kontinuität der Arbeit des Gremiums ad personam und auf unbestimmte Zeit berufen werden.

2. Für jeden ständigen Vertreter sollte nach den gleichen Grundsätzen ein Stellvertreter bestellt werden.

3. Bei der Bestellung der ständigen Vertreter und ihrer Stellvertreter ist davon auszugehen, daß diese ihre Aufgaben in dem Ständigen Gremium grundsätzlich selbst wahrnehmen und jederzeit kurzfristig für die Erörterung der fachlich und rechtlich oft schwierigen Fragen zur Verfügung stehen.

4. An den Sitzungen des Ständigen Gremiums soll zur Wahrung der Kontinuität der Zusammenarbeit regelmäßig der ständige Vertreter selbst und nur bei dessen Verhinderung sein Stellvertreter teilnehmen.
Der ständige Vertreter oder sein Stellvertreter kann jedoch je nach Gestaltung der Tagesordnung zu seiner Unterstützung einen fachkundigen Berater beiziehen.

III. 1. Der Vorsitzende des Ständigen Gremiums wird aus dem Kreis der von den Ländern benannten ständigen Vertreter durch die Ministerpräsidenten bestimmt.

2. Zur Wahrung der Kontinuität und des gebotenen Kontaktes mit den Dienststellen des Bundes sollte auch die Bestimmung des Vorsitzenden auf unbestimmte Zeit vorgenommen werden.

3. Der Vorsitzende müßte seinen Sitz in Bonn haben und bei seiner Dienststelle die laufenden Geschäfte des Ständigen Gremiums führen. Wenngleich dadurch die Last der Geschäftsführung nur ein Land trifft, was bei turnusmäßigem Wechsel im Vorsitz vermieden würde, so sollte dies doch in Kauf genommen werden angesichts der Vorteile, welche aus der Kontinuität des Vorsitzes und der Herstellung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen dem Vorsitzenden und den beteiligten Bundesstellen sich ergeben.
Sollte sich im Zuge der Entwicklung ergeben, daß ein Land durch den

Vorsitz und die ständige Geschäftsführung mit unzumutbar hohen Kosten belastet wird, müßte eine Kostenteilung unter den Ländern in Erwägung gezogen werden.

IV. Da in Ziff. 4 Buchst. b des Einigungsvorschlages vom 14. 11. 1957 festgelegt ist, daß ein "Ständiges Gremium aus Vertretern der Länder gebildet wird, das als Gesprächspartner für das Auswärtige Amt oder die sonst zuständigen Fachressorts des Bundes im Zeitpunkt der Aushandlung internationaler Verträge zur Verfügung steht", sind in Zukunft im Verhältnis zwischen Bund und Ländern völkerrechtliche Verträge nur noch mit dem "Ständigen Gremium", nicht aber mit anderen Landesgremien zu beraten.

V. Da der ständige Vertreter nach Maßgabe der Ziff. II 4 einen fachkundigen Berater beiziehen kann, besteht die Möglichkeit, bei der Behandlung von Kulturabkommen Fachkundige der Kulturverwaltungen heranzuziehen. Auf diese Weise kann sowohl dem Wunsche der Ständigen Konferenz der Kultusminister auf angemessene Beteiligung bei der Behandlung von Kulturabkommen durch das Ständige Gremium Rechnung getragen werden, als auch der Grundsatz gewahrt werden, daß die Vertreter der Länder in dem Ständigen Gremium die Auffassung der Landesregierungen, nicht aber die Auffassung der Fachressorts vortragen (vgl. oben Ziff. I 1).

VI. 1. Da die Länder nach außen in der Regel durch die Regierungschefs vertreten werden, sollte der Schriftverkehr zwischen den ständigen Vertretern der Länder im Ständigen Gremium und den Dienststellen der Länder nur über die Behörde der Regierungschefs (Staats- bzw. Senatskanzlei) erfolgen.

2. Da die Vertreter der Länder in dem Ständigen Gremium die Stellungnahme des Landes vortragen (vgl. Ziff. I 1), ist für einen unmittelbaren Schriftverkehr zwischen den Fachministerien der Länder und dem Ständigen Gremium bzw. den Ländervertretern im Gremium kein Raum.

B.

Um die Aufnahme der Arbeit des Ständigen Gremiums zu beschleunigen, werden die in der Bremer Besprechung anwesenden Ländervertreter die obenstehenden Vorschläge unmittelbar ihren Ministerpräsidenten vorlegen. Ein besonderes Anschreiben des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz ergeht nicht. Die Herren Ministerpräsidenten werden gebeten, möglichst bald ihre Stellungnahme zu diesen Vorschlägen dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz zu übermitteln. Im Falle der Zustimmung zu diesen Vorschlägen wird gebeten,

gleichzeitig den ständigen Vertreter des Landes in dem Ständigen Gremium und seinen Stellvertreter zu benennen. Der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz wird gebeten, nach Eingang der Stellungnahmen aller Länder zu einer Besprechung der Herren Regierungschefs einzuladen, in der gegebenenfalls der Vorsitzende des Ständigen Gremiums zu berufen wäre.

LITERATURVERZEICHNIS

Angerer, Hermann
Die Lehre von der Auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland
Diss. München 1958

Anschütz, Gerhard
Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern, in: HdbDStR Bd. 1, S. 295 ff.
Tübingen 1930

ders. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919
14. Aufl., Berlin 1933

Anzilotti, Dionisio
Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1: Einführung - Allgemeine Lehren
Berlin und Leipzig 1929

Apelt, Willibalt
Der Verwaltungsrechtliche Vertrag
Leipzig 1920 (Neudruck Aalen 1964)

Baade, Hans W.
Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland
Hamburg 1962

Bachof, Otto - Kisker, Gunter
Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen",
in: Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens, Heft 2;
Zit.: Bachof/Kisker, Rechtsgutachten

Backsmann, Horst
Über die Mitwirkung des Gesetzgebers bei der Änderung völkerrechtlicher Verträge,
DVBl. 1956, S. 317 ff.

Barbey, Günther
Rechtsübertragung und Delegation. Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels
Diss. Münster 1960

Beck, Reinhard
Auslandsbeziehungen der Länder. Eine Stellungnahme zum Aufsatz Kölble in DöV 1965, S. 145 ff,
DöV 1966, S. 20 ff.

Becker, Hans-Joachim
Die Bedeutung des Art. 123 Absatz 2 des Grundgesetzes für die Reichsverträge,
DVBl. 1955, S. 105 ff, 145 ff.

Beer, Manfred
Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht
Diss. München 1960

Beiswingert, Rolf
Die Einwirkung bundesstaatlicher Kompetenzverschiebungen auf völkerrechtliche Verträge unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Entwicklung
Diss. München 1960
Zit.: Einwirkung

Berber, Friedrich
Lehrbuch des Völkerrechts, - 1. Bd.: Allgemeines Friedensrecht
München und Berlin 1960

Bergbohm, Carl
Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts
Dorpat 1876

Bernhardt, Rudolf
Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat,
in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht
Heft 32
Köln - Berlin 1957
Zit.: Abschluß

ders. Föderale Klausel,
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 1. Bd., S. 548 ff.
2. Aufl. Berlin 1960
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1

ders. Völkerrechtliche Bindungen in den Vorstadien des Vertragsschlusses,
ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 652 ff.

Bittner, Ludwig
Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden
Stuttgart - Berlin - Leipzig 1924

Blomeyer, Arwed
Zivilprozeßrecht
Berlin - Göttingen - Heidelberg 1963

Böning, Wolfgang
Abschlußkompetenz und Transformationskompetenz,
DöV 1957, S. 817 ff.

ders. Die Problematik der Transformationskompetenz,
DöV 1958, S. 447 f.

Bräutigam, Hans-Otto
Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1957,
ZaöRV Bd. 20 (1959/60), S. 88 ff.

Brann, C. M. B.
Cultural Agreements 1919 - 1960,
in: JöR Bd. 9 (NF), S. 209 ff.

Brie, Siegfried
Der Bundesstaat
Leipzig 1874

Der Große Brockhaus
Handbuch des Wissens in zwanzig Bänden, Bd. 10
15. Aufl. Leipzig 1931

Bülck, Hartwig
Verwaltungsabkommen
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 562 f.
2. Aufl. Berlin 1962
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3

Bülow, Oskar
Dispositives Civilprozeßrecht und die verbindende Kraft der Rechtsordnung
AcP Bd. 64 (1881), S. 1 ff.

Das Bürgerliche Gesetzbuch
Kommentar, herausgegeben von Reichsgerichtsräten und Bundesrichtern,
II. Band, 2. Teil
11. Aufl. Berlin 1960

Bullinger, Martin
Vertrag und Verwaltungsakt. Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschem und englischem Recht
res publica Bd. 9, Stuttgart 1962

Burckhardt, Walter
Die Organisation der Rechtsgemeinschaft
2. Aufl. Zürich 1944

Dahm, Georg
Völkerrecht Bd. II
Stuttgart 1961

Deutsches Wörterbuch
von Jakob und Wilhelm Grimm, 10. Band, 1. Abteilung
Leipzig 1905

Doka, Carl
Kulturelle Außenpolitik
Zürich 1956

Draht, Martin
Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit
VVdStRL Heft 9, S. 17 ff.

Der Große Duden
Etymologie, Bd. 7
Mannheim 1963

Elben, Otto
Die Staatsverträge Württembergs mit nicht-deutschen Staaten in: Völkerrechtsfragen, herausgegeben von Heinrich Pohl und Max Wenzel, Heft 15
Berlin 1926

Enneccerus, Ludwig - Nipperdey, Hans-Carl
Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 15. Aufl.
Tübingen 1960

Evers, Hans-Ulrich
Verwaltung und Schule
VVdStRL Heft 23, S. 147 ff.

Eyermann, Erich - Fröhler, Ludwig
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 4. Aufl.
München und Berlin 1965

Ficker, Hans G.
Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im deutschen Reich,
Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht Heft 38
Breslau 1926
Zit.: Vertragliche Beziehungen

Fleischmann, Max
Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder
in: HdbDStR Bd. 1, S. 209 ff.
Tübingen 1930

ders. Staatsverträge
in: v. Stengel - Fleischmann's Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. III, S. 505 ff.
2. Aufl. Tübingen 1914

Flume, Werner
Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts
Zweiter Band: Das Rechtsgeschäft
Berlin - Göttingen - Heidelberg 1965

Forsthoff, Ernst
Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeiner Teil
8. Aufl. München und Berlin 1961

Friauf, Karl-Heinrich
Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages,
AöR Bd. 88 (1963), S. 257 ff.

Fuss, Ernst-Werner
Verwaltung und Schule
VVdStRL Heft 23, S. 199 ff.

Geiger, Willi
Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Kommentar
Berlin und Frankfurt 1952

Geller - Kleinrahm - Fleck
Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar
2. Aufl. Göttingen 1963

Giese, Friedrich
Die Vertretung Preußens im Verwaltungsrat der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft,
DJZ 1926, Spalte 1451 ff.

Giese, Heinz-Ewald
Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern
Diss. Bonn 1961
Zit.: Staatsverträge

Glaesner, Hans-Joachim
Übertragung rechtsetzender Gewalt auf internationale Organisationen in der völkerrechtlichen Praxis,
DöV 1959, S. 653 ff.

Glum, Friedrich
Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland
Bonn 1965

Grawert, Rolf
Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland
Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 57
Berlin 1967

Grewe, Wilhelm
Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik
VVdStRL Heft 12, S. 129 ff.

Guggenheim, Paul
Lehrbuch des Völkerrechts, Band I
Basel 1948
Zit.: Völkerrecht

Guggenheim, Paul - Marek, Krystina
Verträge, völkerrechtliche
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 528 ff.
2. Aufl. Berlin 1962
Zit.: Guggenheim-Marek, Strupp-Schlochauer, Wörterbuch

Gunst, Dietrich W.
Der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht
Berlin 1953

Haas, Dieter
Abschluß und Ratifikation internationaler Verträge,
AöR Bd. 78 (1952/53), S. 381 ff.

Haenel, Albert
Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung
in: Studien zum Deutschen Staatsrecht, 1. Studie
Leipzig 1873
Zit.: Studien I

ders. Deutsches Staatsrecht
1. Band: Die Grundlagen des Deutschen Staates und die Reichsgewalt
Leipzig 1892
Zit.: Staatsrecht I

v. Haeften, Gerrit
Gentlemen's Agreement
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 1. Bd., S. 659 ff.
2. Aufl. Berlin 1960
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 1

ders. Vollmachten
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 783 ff.
2. Aufl. Berlin 1962
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3

Häntzschel, Kurt
Der Konflikt Reich - Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse,
AöR Bd. 20 (1931), S. 384 ff.

Härle, Elfried
Die völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen der Bundesrepublik,
JiR Band XII (1965), S. 93 ff.

Hallmayer, Kurt
Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Bonner Grundgesetz
Diss. Tübingen 1954
Zit.: Völkerrechtliche Stellung

Hamann, Andreas
Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.
Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis
2. Aufl. Neuwied - Berlin 1960
Zit.: Grundgesetz

Harbich, Jürgen
Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit
Berlin 1965

Harupa, Ekkehard
Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Bereich der auswärtigen Gewalt
Diss. Marburg 1960
Zit.: Verhältnis

Hatschek, Julius
Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Band 2
2. Aufl. Berlin 1930

Heckel, Johannes
Verträge des Reiches und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung,
AöR Bd. 46 (Bd. 7 NF) (1924), S. 209 ff.

Heckt, Wilhelm
Die Transformation von Verträgen des Bundes über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung,
DöV 1958, S. 445 ff.

Heilborn, Paul
Der Staatsvertrag als Staatsgesetz,
AöR Bd. 12 (1897), S. 141 ff.

Henle, Wilhelm
Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik.
Gedanken zum Tröger-Gutachten,
DöV 1966, S. 608 ff.

Herzog, Roman
Bundes- und Landesstaatsgewalt im demokratischen Bundesstaat,
DöV 1962, S. 81 ff.

Hesse, Konrad
Die normative Kraft der Verfassung
Tübingen 1959

ders. Der unitarische Bundesstaat
Karlsruhe 1962

ders. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
Karlsruhe 1967
Zit.: Grundzüge des Verfassungsrechts

v. d. Heydte, Friedrich August
Rechtssubjekt und Rechtsperson im Völkerrecht
in: Grundprobleme des Internationalen Rechts,
Festschrift für Jean Spiropoulos, 1957, S. 237 ff.

ders. Zur Problematik der Begriffe Souveränität und auswärtige Gewalt,
DöV 1953, S. 586 ff.

ders. Völkerrecht Band 1
Köln 1958

Hirsch, Christoph
Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt
Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 70
Berlin 1968

Hirschmüller, Martin
Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse
Diss. Tübingen 1967
Zit.: Konferenzen

Honold, Sigbert
Das Gentlemen's Agreement und seine Bedeutung im Kartellrecht
Diss. Tübingen 1962

Huber, Ernst Rudolf
Zur Problematik des Kulturstaats
Recht und Staat Heft 212
Tübingen 1958

ders. Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte
Bd. 1 Stuttgart 1961, Bd. 2 Stuttgart 1964

Hüchting, Heinrich
Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem Grundgesetz
Diss. Göttingen 1965

Imboden, Max
Der verwaltungsrechtliche Vertrag
Basler Studien zur Rechtswissenschaft Heft 48
Basel 1958

Jaenicke, Günter
Völkerrechtsquellen
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 766 ff.
2. Aufl. Berlin 1962
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3

Jellinek, Georg
Die Lehre von den Staatenverbindungen
Wien 1882
Zit.: Staatenverbindungen

ders. System der subjektiven öffentlichen Rechte
1. Aufl. Freiburg 1892

ders. Allgemeine Staatslehre
3. Aufl. 6. Neudruck, Darmstadt 1959

Jellinek, Walter
Verwaltungsrecht
3. Aufl. Offenburg 1948

Kaiser, Josef H.
Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder,
ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 526 ff.

Kalkbrenner, Helmut
Zuständigkeitsübertragung durch Staatsvertrag nach der bayerischen Verfassung,
BayVBl. 1965, S. 109 ff, 149 ff.

Katzenstein, Dietrich
Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949,
DöV 1958, S. 593 ff.

Kaufmann, Erich
Die Beratung über die Ratifizierung des Schumann-Planes in Bundestag und Bundesrat. Sondersitzung des deutschen Bundesrates am 15. Juni 1951,
Europa-Archiv 1951, S. 4305 ff.

ders. Rechtsgutachten zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandvertrage
in: Kampf um den Wehrbeitrag Bd. II, S. 42 ff.
Zit.: Wehrbeitrag II

Kelsen, Hans
Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zur reinen Rechtslehre
2. Aufl. Tübingen 1928

Kesseler, Wolfram
Geschichtliche Entwicklung internationaler Verwaltungsabkommen im deutschen Recht
Stuttgart 1960

Kipp, Heinrich
Zum Problem der Förderung der Wissenschaft durch den Bund, DöV 1956, S. 555 ff.

ders. Unesco - Recht, sittliche Grundlage, Aufgabe
Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e. V. Mainz, Bd. 8
München 1957

Klein, Friedrich
Die mittelbare Haftung im Völkerrecht
Frankfurt 1941
Zit.: Mittelbare Haftung

ders. Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben
Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11, S. 125 ff.
Zit.: Gemeinschaftsaufgaben

ders. Erfordert der Beschluß der Vertragsgesetze, mit denen die Gesetzgebungsorgane der Bundesrepublik Deutschland dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27. Mai 1952 zustimmen müssen, die Aufnahme von Bestimmungen einer Wehrverfassung in das Grundgesetz? - Ein Rechtsgutachten
in: Der Kampf um den Wehrbeitrag Bd. II, S. 456 ff.
Zit.: Wehrbeitrag II

Klein, Karl-Heinz
Die Übertragung von Hoheitsrechten
Berlin 1952
Zit.: Übertragung

Knoke, Thomas
Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz
Universität Hamburger Abhandlungen aus dem Seminar für öffentliches Recht Bd. 54
Hamburg 1966

Knubben, Rolf
Die Subjekte des Völkerrechts
in: Stier-Somlo, Handbuch des Völkerrechts, 2. Bd., 1. Abteilung
Stuttgart 1928

Kölble, Josef
Auslandsbeziehungen der Länder? - Zur Auslegung des Art. 32 Abs. 1 und Abs. 3 GG,
DöV 1965, S. 145 ff.

ders. Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern,
DöV 1960, S. 650 ff.

ders. Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern,
DöV 1964, S. 592 ff.

ders. Gemeinschaftsaufgaben der Länder und ihre Grenzen,
NJW 1962, S. 1081 ff.

ders. Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen, Ziele.
in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11, S. 17 ff
Berlin 1961
Zit.: Gemeinschaftsaufgaben

Koellreutter, Otto
Der Konflikt Reich - Thüringen in der Frage der Polizeikostenzuschüsse,
AöR Bd. 20 (1931), S. 68 ff.

Köttgen, Arnold
Die Kulturpflege und der Bund
in: Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge -
10 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, S. 183 ff.
Stuttgart 1957

Korselt, Theodor
Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten in Vergangenheit und Gegenwart
Leipzig 1917

Korte, Heinrich
Grundfragen der völkerrechtlichen Rechts- und Handlungsfähigkeit der Staaten
Internationalrechtliche Abhandlungen, Abh. 26
Basel 1934
Zit.: Grundfragen

Kramer, Ulrich
Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zum Abschluß und zur Durchführung von Kulturabkommen
Diss. Kiel 1967
Zit.: Verteilung der Zuständigkeiten

Kratzer, Jakob
Die Mainzer Fernsehanstalt. Ein Beitrag zum Problem der Gemeinschaftseinrichtungen der Länder,
DVBl. 1963, S. 309 ff.

Kraus, Herbert
Der deutsche Richter und das Völkerrecht
in: Festschrift für Rudolf Laun 1953, S. 223 ff.

ders. Über die kulturelle Zusammenarbeit der Völker
Göttingen 1948

ders. Die Zuständigkeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Grundgesetz,
ArchVR Bd. 3 (1951/52), S. 414 ff.

ders. Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Staatsverträge, Krieg und Frieden)
in: HdbDStR Bd. 2, S. 341 ff.
Tübingen 1932

Krüger, Herbert
Völkerrecht im Bundesstaat
in: Festgabe für Erich Kaufmann 1950, S. 239 ff.
Stuttgart - Köln 1950

ders. Über die Herkunft der Gewalt der Staaten und der sogenannten supranationalen Organisationen,
DöV 1959, S. 721 ff.

Kruse, Hans
Kulturabkommen
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Bd., S. 380 f.
2. Aufl. Berlin 1961
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2

Kunz, Josef L.
Handlungsfähigkeit, völkerrechtliche
in: Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1. Bd., S. 520 ff.
Berlin und Leipzig 1924
Zit.: Strupp, Wörterbuch Bd. 1

ders. Die Staatenverbindungen
in: Stier-Somlo's Handbuch des Völkerrechts, 2. Band, 2. Abteilung
Stuttgart 1929

Laband, Paul
Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Bände
5. Auflage Tübingen 1911 - 1914
Zit.: Staatsrecht I oder II

ders. Die Stellvertretung bei dem Abschluß von Rechtsgeschäften nach dem Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch
ZHR Bd. 10 (1866), S. 183 ff.

Lador-Lederer, J. J.
Nichtstaatliche Organisationen und die Frage der Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte,
ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 657 ff.

Larenz, Karl
Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts
München und Berlin 1967

Lechner, Hans
Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar
2. Aufl. München und Berlin 1967

Lehmann, Heinrich
Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches
12. Aufl. Berlin 1960

Leibholz, Gerhard - Rinck, H. J. - Helberg, K.
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
Köln - Marienburg 1966

Lent, Friedrich - Jauernig, Othmar
Zivilprozeßrecht
12. Aufl. München und Berlin 1965

Loewenstein, Karl
Staatsrecht und Staatspraxis in Großbritannien
Band I: Parlament, Regierung, Parteien
Berlin - Heidelberg - New York 1967

Mallmann, Walter
Rundfunkreform im Verwaltungswege? - Ein Rechtsgutachten
in: Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht,
hrsg. von Günter Zehner, Bd. 1, S. 234 ff
Karlsruhe 1964
Zit.: Fernsehstreit I

ders. Schranken nichthoheitlicher Verwaltung
VVdStRL Heft 19, S. 165 ff

ders. Völkerrecht und Bundesstaat
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 640 ff.
2. Aufl. Berlin 1962
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3

v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich
Das Bonner Grundgesetz, Kommentar
2. Aufl. Berlin - Frankfurt a. M. Band I 1957, Band II 1964

Martens, Joachim
Normenvollzug durch Verwaltungsakt und Verwaltungsvertrag,
AöR Bd. 89 (1964), S. 429 ff.

Maunz, Theodor
Deutsches Staatsrecht
16. Aufl. München und Berlin 1968

ders. Die Kulturhoheit der Länder
in: Kulturpolitik und Föderalismus, Veröffentlichungen aus Kultur und
Politik Heft 1
Bonn 1961

ders. Übertragung staatlicher Hoheitsrechte,
BayVBl. 1965, S. 158

Maunz, Theodor - Dürig, Günter
Grundgesetz, Kommentar
Lieferung 1 bis 8, München und Berlin 1966

Maunz, Theodor - Sigloch, Heinrich - Schmidt=Bleibtreu, Bruno - Klein, Franz
Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar
München und Berlin 1967

(von) Meier, Ernst
Über den Abschluß von Staatsverträgen
Leipzig 1874

Menzel, Eberhard
Völkerrecht. Ein Studienbuch
München und Berlin 1962

ders. Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik
VVdStRL Heft 12, S. 179 ff.

ders. Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts,
AöR Bd. 79 (1953/54), S. 326 ff.

ders. Die Geltung internationaler Verträge im innerstaatlichen Recht
Deutsche Landesreferate zum VI. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Hamburg 1962
Tübingen - Berlin 1962

Meyer, Georg - Anschütz, Gerhard
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts
6. Aufl. Leipzig 1905

Meyer-Lindenberg, Hermann
Organe des völkerrechtlichen Verkehrs
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, S. 668 ff.
2. Aufl. Berlin 1961
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2

Meyers, Franz
Bund und Länder
in: Kulturpolitik und Föderalismus, Veröffentlichungen aus Kultur und Politik, Heft 1
Bonn 1961

Mohr, Elisabeth
Die Transformation des Völkerrechts in deutsches Reichsrecht
Berlin-Grunewald, 1934

Mosler, Herrmann
Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte
Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe, Schriftenreihe, Heft 32/33
Karlsruhe 1957

Mosler, Hermann
Auswärtige Gewalt
in: Staatslexikon, Bd. 1, Spalte 753 ff.
6. Aufl. Freiburg 1957

ders. Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland
in: Festschrift für Carl Bildinger 1954, S. 243 ff.
Zit.: Bilfinger-Festschrift

ders. Kulturabkommen des Bundesstaates. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten,
ZaöRV Bd. 16 (1955/56), S. 1 ff.
Zit.: Kulturabkommen

ders. Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen. Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum vergleichenden Verfassungsrecht
in: Festschrift für Richard Thoma 1950, S. 129 ff.
Tübingen 1950

ders. Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte,
ZaöRV Bd. 22 (1962), S. 1 ff.

ders. Völkerrechtsfähigkeit
in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 3. Bd., S. 665 ff.
2. Aufl. Berlin 1962
Zit.: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3

Mühlenhöver, Josef
Die deutsch-sowjetische Vereinbarung über den kulturellen und technisch-wirtschaftlichen Austausch,
Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 3. 6. 1959, Nr. 97, S. 951 f.

ders. Die bilateralen Kulturabkommen der Bundesrepublik,
Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 18. 10. 1960, Nr. 196, S. 1891 f.

Nawiasky, Hans
Der Bundesstaat als Rechtsbegriff
Tübingen 1920

ders. Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe
2. Aufl. Einsiedeln - Zürich - Köln 1948
Zit.: Allgemeine Rechtslehre

Nawiasky - Leusser - Schweiger - Zacher
Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar
2. Aufl. München 1964

Neuber, Kurt
Vollziehungsgemeinschaften deutscher Länder
Diss. Leipzig 1932
Zit.: Vollziehungsgemeinschaften

Nitschke, Ulrich
Die Regelung des Staatsvertragsrechts in Deutschland
Diss. Halle 1928

Ossenbühl, Fritz
Probleme und Wege der Verfassungsauslegung
DöV 1965, S. 649 ff.

Partsch, Karl-Josef
Bericht der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht zu dem Thema:
Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht,
Heft 6, 1964

Paur, Marguerite
Der Abschluß von Staatsverträgen im Bundesstaat
Diss. Zürich 1938

Peters, Hans
Lehrbuch der Verwaltung
Berlin - Göttingen - Heidelberg 1949

ders. Die Stellung des Bundes in der Kultusverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz
in: Festschrift für Erich Kaufmann 1950, S. 281 ff.
Stuttgart - Köln 1950
Zit.: Kaufmann-Festschrift 1950

Pfeffer v. Salomon, Rainer
Kann über die auswärtige Gewalt die Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik verschoben werden?
Diss. Mainz 1956

Pigorsch, Wolfgang
Die Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik Deutschland. Eine Studie zu den Art. 25, 59, 79 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.
Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Heft 41

Pommerenning, Paul
Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten
Diss. Rostock
Breslau 1904

Prestele, Guido
Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches
Diss. München 1882

Proebst, Max
Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten
in: Annalen des deutschen Reiches (Hirth's Annalen) 1882, S. 241 ff.

Redeker, Konrad - v. Oertzen, Hans-Joachim
Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar
2. Aufl. Stuttgart 1965

Reichel, Gerhard Hans
Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 43
Berlin 1967

Reuss, Karl Friedrich
Die Intensitätsstufen der Abreden und die Gentlemen's Agreements
AcP Bd. 154 (1955), S. 485 ff.

Rosenberg, Leo
Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts
9. Aufl. München und Berlin 1961

Rosin, Heinrich
Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung
in: Annalen des deutschen Reiches (Hirth's Annalen) 1883, S. 265 ff.

Ross, Alf Lehrbuch des Völkerrechts
Göttinger Studien zum Völkerrecht und internationalen Privatrecht
Stuttgart 1951
Zit.: Völkerrecht

Rudolf, Walter
Internationale Beziehungen der deutschen Länder,
ArchVR Bd. 13 (1966), S. 53 ff.

Rudolf, Walter
Völkerrecht und deutsches Recht
Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Band 19
Tübingen 1967

Salzwedel, Jürgen
Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages
Berlin 1958
Zit.: Grenzen der Zulässigkeit

Sattler, Dieter
Kulturpolitik
in: Staatslexikon, Bd. 5, Spalte 185 ff.
Hrsg. von der Görres-Gesellschaft
6. Aufl. Freiburg 1960

Schäfer, Hans
Die Bundesauftragsverwaltung,
DöV 1960, S. 641 ff.

ders. Wie steht es um unsere bundesstaatliche Ordnung?
NJW 1961, S. 1281 ff, 1449 ff.

Schätzel, Walter
Zweites Rechtsgutachten betreffend Rechtsfragen einer Wiederaufrüstung Deutschlands
in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band II, S. 620 ff.
Zit.: Wehrbeitrag II

Scheuner, Ulrich
Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Grundgesetz. Ein Rechtsgutachten.
in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Band II, S. 94 ff.
Zit.: Wehrbeitrag II

ders. Die Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Rundfunks.
Ein Rechtsgutachten.
in: Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht, hrsg. von Günter Zehner. Band I, S. 314 ff.
Karlsruhe 1964
Zit.: Fernsehstreit II

Schlochauer, Hans-Jürgen
Öffentliches Recht
Karlsruhe 1957

Schmidt, Walter
Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes,
AöR Bd. 87 (1962), S. 253 ff.

Schmitz, Ernst
Die Methode des Abschlusses internationaler Verträge,
ZaöRV Bd. 3 (1933) Teil I, S. 313 ff.

Schneider, Hans
Rundfunk und Kulturhoheit,
DöV 1960, S. 845 ff.

ders.
Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Bundesländern
DöV 1957, S. 644 ff.

ders.
Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat
VVdStRL Heft 19, S. 1 ff.

Schoen, Paul
Zur Lehre von den Subjekten des Völkerrechts
in: Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. XXIII (1939), S. 411 ff.

Schröcker
Die Wiederanwendung der Vorkriegsverträge nach dem Grundgesetz,
DVBl. 1954, S. 486 ff, 525 ff.

Schüle, Adolf
Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts
Tübingen 1964

v. Seydel, Max
Commentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich
Würzburg 1873

Sonn, Peter
Die auswärtige Gewalt des Gliedstaates im Bundesstaat.
Eine Untersuchung auf der Grundlage der bundesstaatlichen Verfassungen in Europa.
Hektographierte Veröffentlichung des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Nr. 3
Kiel 1960

Spreng, Rudolf - Birn, Willi - Feuchte, Paul
Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar
Stuttgart - Köln 1954

Steffen, Fritz
Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident
Berlin-Grunewald 1933

Stern, Klaus
Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages,
VerwArch Bd. 49 (1958), S. 106 ff.

v. Stralenheim, Henning
Zweites Deutsches Fernsehen als öffentlich-rechtliche Anstalt der Länder - Staatenbund im Bundesstaat?
BayVBl. 1962, S. 70 ff.

ders. Die Zuständigkeit des Bundes und der Länder zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten,
BayVBl. 1955, S. 6 ff.

Stueben, Wulf-Dietrich
Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von Verträgen der Bundesrepublik mit dem Ausland
Diss. Göttingen 1957

Stützel, Fritz
Die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Einzelstaates im Bundesstaate
Diss. Erlangen 1929

Süsterhenn, Adolf - Schäfer, Hans
Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz
Koblenz 1950

Thaler, Anton Martin
Die völkerrechtlichen Verträge des Reiches und die bundesstaatliche Neuordnung Deutschlands. Das Problem der Bindung und Erfüllung der auf die Bundesrepublik Deutschland überkommenen völkerrechtlichen Verträge des Reiches im Hinblick auf die Begrenzung der Vertrags- und Transformationskompetenz im Bundesstaat
Diss. München 1962
Zit.: Völkerrechtliche Verträge

Thoma, Richard
Das Reich als Bundesstaat
in: HdbDStR Bd. 1, S. 169 ff.
Tübingen 1930

Triepel, Heinrich
Delegation und Mandat im öffentlichen Recht
Stuttgart und Berlin 1942

ders. Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung.
Festgabe für Paul Laband, Bd. II, S. 249 ff.
Tübingen 1908
Zitiert: Kompetenzen

ders. Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche
Tübingen 1907
Zit. : Unitarismus und Föderalismus

ders. Völkerrecht und Landesrecht
Leipzig 1899

Trübners Deutsches Wörterbuch
Hrsg. von Walter Mitzka, 6. Band, Buchstabe "S"
Berlin 1955

Usteri, Martin
Theorie des Bundesstaates
Ein Beitrag zur allgemeinen Staatslehre, ausgearbeitet am Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Zürich 1954

Verdross, Alfred
Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung
Tübingen 1923
Zit. : Einheit des rechtlichen Weltbildes

ders. Die Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten der Sowjetunion,
in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (ÖZöR)
Bd. I (NF) (1948), S. 212 ff.

ders. Völkerrecht
5. Aufl. Wien 1964

Walz, Gustav Adolf
Völkerrecht und Staatliches Recht
Stuttgart 1933

Wengler, Wilhelm
Der Begriff des Völkerrechtssubjekts im Lichte der politischen Gegenwart,
Friedenswarte Bd. 51 (1952/53), S. 113 ff.

Wengler, Wilhelm
Völkerrecht
Band I, Erster und zweiter Teil
Berlin - Göttingen - Heidelberg 1964

Wenzel, Max
Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung.
Eine kritische Studie aus dem Reichsstaatsrecht
Diss. Bonn 1908

Wolgast, Ernst
Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches,
AöR Bd. 44 (6 FN) (1923), S. 1 ff.

Zeidler, Karl
Schranken nichthoheitlicher Verwaltung
VVdStRL Heft 19, S. 208 ff.

ders. Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden,
DVBl. 1960, S. 573 ff.

Zinn, Georg-August
Der Bund und die Länder,
AöR Bd. 75 (1949), S. 291 ff.

Zinn, Georg-August - Stein, Erwin - v. Brüneck, Waltraut - Reh, Hans-Joachim
Verfassung des Landes Hessen, Kommentar
Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich 1963
Zit.: Zinn - Stein

LEBENSLAUF

Am 27. Oktober 1941 wurde ich als Sohn des Diplomingenieurs Hans Busch und seiner Ehefrau Käte, geb. Teuschler, in Rechlin/Mecklenburg geboren.

Ab 1948 besuchte ich in Heide/Holstein die Grundschule und ab 1952 die dortige Oberschule. Von Juli 1953 bis zur Reifeprüfung am 28. Februar 1961 besuchte ich das Wagenburg-Gymnasium in Stuttgart.

Im Sommersemester 1961 begann ich an der Universität Tübingen mit dem Studium der Rechtswissenschaft. Im Sommersemester 1962 studierte ich an der Universität Heidelberg, im Wintersemester 1962/63 an der Freien Universität Berlin. Im Sommersemester 1963 kehrte ich an die Universität Tübingen zurück und bestand hier am 16. November 1965 die Erste Juristische Staatsprüfung.

Am 1. Januar 1966 trat ich in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Baden-Württemberg ein. Zur Zeit befinde ich mich in der Zweiten Juristischen Staatsprüfung.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.